



Osservatorio
Ordinamento Giudiziario

(©Lapo Gramigni, avvocato)



SUSSURRI E GRIDA

Osservazioni a margine di una riforma (quasi) mancata

Referente di Giunta:

Pasquale Annicchiarico

Responsabile dell'Osservatorio:

Giuseppe Belcastro

I componenti dell'Osservatorio:

Roberto Acquaroli
Valentina Alberta
Nando Bartolomei
Maurizio Basile
Vittorio Basile
Giuliano Calabrese
Giuseppe Calderazzo
Daniela Cavallini
Marcello Consiglio
Nunzia De Ceglia
Giovanni Ferrentino
Pasquale Foti
Massimo Frisetti
Stefano Frizzi
Errico Frojo
Angelo Gaccione
Laura Modena
Caterina Suraci
Marco Taddei
Luca Viggiano

A Oreste

"... Non ti verrò meno, sta' certo! Senza pause ti custodisco: presente al tuo fianco o lontano, in disparte. Non mi addolcirò con chi ti odia... Noi troveremo la strada: una giuria per il tuo caso e la formula, la difesa che incanta. Finirai per avere completo sollievo da questa tua angoscia ..."
(Eschilo, Le Eumenidi)

<u>Indice del volume</u>	Pag.
<i>Prefazione</i> <i>Giuseppe Belcastro</i>	6

Parte I Primissime riflessioni sui decreti delegati nn. 44 e 45 del 2024	8
1. Tabelle degli Uffici Giudicanti e Progetti organizzativi delle Procure. Imparare a conoscere gli strumenti che governano la quotidianità dell'attività giudiziaria. <i>Laura Modena</i>	8
2. Prendere i voti. Formazione, reclutamento e valutazione professionale dei magistrati dopo la Riforma Cartabia. <i>Roberto Acquaroli</i>	11
3. Gli incarichi direttivi e semidirettivi: cambiare tutto per non cambiare niente. <i>Laura Modena</i>	18
4. Così lontano così vicino. I magistrati fuori ruolo per incarichi elettivi. <i>Marcello Consiglio</i>	28
5. Il magistrato eclettico, l'insostenibile leggerezza del tornello e il suo peso effettivo sulla giurisdizione. <i>Angelo Gaccione</i>	32

Parte II Il reclutamento dei magistrati e l'annosa questione dei test psico-attitudinali	52
1. La chimera dei test psico-attitudinali. <i>Valentina Alberta</i>	52

Parte III Ragionando sulla separazione delle carriere: come si fa in Europa? Prime riflessioni comparative	54
1. Schema di analisi dell'ordinamento giudiziario della Gran Bretagna. <i>Errico Frojo</i>	55
2. Sull'ordinamento giudiziario della Gran Bretagna (Inghilterra e Galles): un diverso modo di assicurare l'indipendenza del potere giudiziario dagli altri poteri dello Stato.	60

	<i>Errico Frojo</i>	
3.	Schema di analisi dell'ordinamento giudiziario del Portogallo. <i>Giuliano Calabrese</i> <i>Vittorio Basile</i> <i>Nando Bartolomei</i>	62
4.	Sull'ordinamento giudiziario portoghese: la fisionomia del pubblico ministero lusitano nel modello di separazione delle carriere. <i>Giuliano Calabrese</i> <i>Vittorio Basile</i> <i>Nando Bartolomei</i>	63

Parte IV		
I consigli giudiziari: la parola agli Avvocati		76
1.	Da dove partiamo? Un'analisi sul ruolo degli avvocati nei consigli giudiziari. <i>Prof.ssa Daniela Cavallini</i> <i>Nando Bartolomei</i>	76
2.	Interviste agli avvocati, componenti dei consigli giudiziari di Milano, Napoli, Firenze, Palermo, Reggio Calabria. <i>A cura di Valentina Alberta, Errico Frojo, Luca Viggiano, Nando Bartolomei, Caterina Suraci, Giuseppe Calderazzo</i>	81

Conclusioni <i>Prof.ssa Daniela Cavallini</i>		97
---	--	----

Postfazione <i>Giuseppe Belcastro</i>		99
---	--	----

Prefazione

Quando Francesco Petrelli mi ha chiesto di coordinare l'Osservatorio sull'Ordinamento Giudiziario di UCPI ho accettato senza indugio. Lo ho fatto però – è tempo che io lo confessi – più per fiducia nelle sue capacità organizzative che per intima convinzione. In disparte la *separazione delle carriere*, che negli anni della mia militanza in UCPI ha costituito per me pietra miliare, il mondo ordinamentale, infatti, mi appariva per il resto ostico e per nulla fascinoso.

Sbagliavo.

Me lo hanno fatto capire assai rapidamente lo studio della materia e i compagni che ho avuto in sorte per questa avventura.

Sin dalla prima riunione con i componenti di questo Osservatorio, che ringrazio tutti uno ad uno, oltre alle competenze che alcuni avevano già maturate in passato e al cameo della risorsa accademica di Daniela Cavallini, ho infatti anche percepito una passione autentica per il tema, che mi ha interrogato, dunque, su cosa se ne potesse cavare di così coinvolgente.

Quello che si legge nelle pagine che seguono è un primo embrionale tentativo di rispondere a questa domanda.

Certo, il tempo trascorso dalla costituzione dell'Osservatorio è brevissimo e per di più inusualmente costellato di significative novità di legge sui temi sui quali ci affatichiamo: i decreti delegati *Cartabia*, con il carico di polemiche e commenti che si portano dietro, i *test* psicoattitudinali e, da ultimo, il DDL costituzionale sulla *Separazione*, che ha imposto ovviamente un *addendum* in corsa. Per tutto questo, v'è da domandare al lettore indulgenza per le imprecisioni o la sbrigatività delle osservazioni che seguono.

Proveremo a far meglio più avanti.

Nondimeno, questi primi mesi hanno già messo in luce con chiarezza un paio di cose.

Intanto che la regolamentazione del funzionamento della magistratura italiana, in tutti i profili in cui si declina, meriterebbe una robusta opera di semplificazione, tanto è incrostata di multiformi disposizioni *regolamentari* adottate dal CSM che rischiano, talvolta, di annichilire persino le norme di legge.

Ma pure, più in generale, che proprio quella regolamentazione partecipa della sostanza e del funzionamento del processo penale non meno delle regole di procedura che ne compongono il codice. È all'incrocio di tutti questi fattori normativi, insomma, che si colloca l'efficacia dello strumento processuale che usiamo per accertare la responsabilità: non è affatto poca roba.

E vien fuori proprio per questa via quel *pathos* che si nascondeva di primo acchito e che abbiamo provato a far germogliare subito, anche grazie al supporto sicuro e solido del nostro amico Pasquale Annicchiarico.
Buona lettura.

Giuseppe Belcastro

Parte I

PRIMISSIME RIFLESSIONI SUI DECRETI DELEGATI NN. 44 E 45 DEL 2024

1. Tabelle degli Uffici Giudicanti e Progetti organizzativi delle Procure. Imparare a conoscere gli strumenti che governano la quotidianità dell'attività giudiziaria (Laura Modena) – 2. Prendere i voti. Formazione, reclutamento e valutazione professionale dei magistrati dopo la Riforma Cartabia (Roberto Acquaroli) – 3. Gli incarichi direttivi e semidirettivi: cambiare tutto per non cambiare niente (Laura Modena) – 4. Così lontano così vicino: I magistrati fuori ruolo per incarichi elettivi (Avv. Marcello Consiglio) – 5. Il magistrato eclettico e l'insostenibile leggerezza del tornello (Angelo Gaccione).

1. Tabelle degli Uffici Giudicanti e Progetti organizzativi delle Procure: imparare a conoscere gli strumenti che governano la quotidianità dell'attività giudiziaria

1.1 L'importanza delle Tabelle

Il decreto legislativo 44 /2024 si occupa in primo luogo di dare attuazione alla legge delega numero 71/2022 con riferimento alla procedura di approvazione delle Tabelle degli Uffici Giudicanti. La norma di riferimento che è stata modificata è l'art.7 bis del Regio Decreto n.12/1941.

E' noto che le Tabelle degli Uffici Giudicanti siano sostanzialmente il mezzo attraverso il quale vengono attuati i principi di terzietà e imparzialità del giudice: è infatti in base alle Tabelle che si prevedono, a priori, i meccanismi oggettivi da adottare nell'assegnazione dei singoli affari, sì da garantire la terzietà del magistrato che andrà a giudicare il singolo caso. Le Tabelle inoltre sono il fulcro intorno al quale ruota l'organizzazione dell'intero ufficio giudiziario: è ovvio che, se fatte male, l'ufficio giudiziario lavora male.

Si ricorda che le Tabelle rilevano anche in sede di conferimento e conferme di incarichi direttivi e semidirettivi:

- Sul conferimento, il nuovo art. 46 octies, comma 6 e comma 7 lett.d) e lett.f), del dec. leg.vo 160/2006 prevede che le attitudini a rivestire l'incarico siano valutate anche alla stregua delle Tabelle, dei progetti organizzativi e delle relative variazioni; soprattutto sulla valutazione incide anche *la capacità di dare attuazione a quanto indicato nel progetto tabellare o organizzativo dell'ufficio, di programmare e realizzare con tempestività gli adattamenti organizzativi e gestionali;*
- Sulle conferme, il nuovo art. 46 decies del dec. leg.vo 160/2006 prevede che si tenga conto delle segnalazioni del COA, delle Tabelle e dei Progetti Organizzativi adottate dal magistrato, della capacità del magistrato di darvi attuazione e del suo apporto alla relativa adozione.
- Sempre in materia di conferme, il nuovo art. 46-duodecies individua una causa ostativa alla conferma nell'incarico direttivo nella reiterata

mancata approvazione da parte del CSM dei provvedimenti organizzativi adottati nell'esercizio delle funzioni direttive, limitatamente ai casi in cui si evidenzino violazioni significative riguardanti la legittimità e non il merito delle scelte.

Si comprenderà pertanto l'incidenza che possa avere, per esempio, la bocciatura di una proposta tabellare da parte del COA.

Questo fa capire l'importanza fondamentale che riveste la procedura di approvazione delle proposte tabellari e il relativo ruolo dell'avvocatura che, per quanto modesto, era comunque previsto e viene confermato dal D. lgs. 44/24. La procedura di approvazione, in sintesi, è la seguente: il dirigente dell'ufficio giudiziario procede ad una serie di interlocuzioni, tra cui anche quella con il Presidente del COA; predispone la proposta tabellare; la manda al COA; la trasmette al Consiglio Giudiziario per raccogliergli il parere; il presidente della Corte d'Appello la fa propria e la proposta viene infine trasmessa al CSM per l'approvazione finale.

Le variazioni tabellari, invece, non passano per i COA: vengono predisposte dal dirigente dell'ufficio e inviate direttamente al Consiglio Giudiziario per il relativo parere e, a seguire, al CSM.

Ogni quadriennio il CSM emana la c.d. Circolare sulle Tabelle che disciplina ogni dettaglio del loro contenuto e della relativa procedura di approvazione.

1.2 Il ruolo dei COA (nuovo art. 7bis commi 1 bis, 2, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 r.d. n.12/1941)

Il decreto legislativo 44/2024 riordina la materia:

a) Le Tabelle vengono predisposte ogni 4 anni. Il dirigente dell'ufficio redige la proposta tabellare sulla quale deve previamente sentire il Presidente del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, inviando la proposta corredata di tutti i documenti organizzativi generali concernenti l'organizzazione delle risorse e la programmazione degli obiettivi di buon funzionamento degli uffici.

È un primo punto dove la voce dell'avvocatura e la sua vigilanza possono farsi sentire.

Dati statistici incompleti o cattive scelte nelle organizzazioni delle risorse devono essere immediatamente segnalati da parte del Presidente del COA.

b) Ancora, la voce dell'avvocatura si potrà far sentire per il tramite dei componenti laici dei Consigli Giudiziari in quanto sia le proposte tabellari che le loro variazioni, nell'arco del quadriennio, passano inesorabilmente per i pareri resi dai Consigli Giudiziari.

La vigilanza che possono esercitare i membri laici dei Consigli Giudiziari si apprezza proprio in caso di variazioni tabellari:

nell'arco del quadriennio la Tabella può essere modificata sentiti i Consigli Giudiziari ma solo per *sopravvenute esigenze degli uffici giudiziari anche tenuto conto dei programmi delle attività annuali previsti dall'articolo 4 decreto legislativo 240/ 2006* (concernenti la gestione delle risorse dell'ufficio, come personale amministrativo, spese e locali) nonché *dei programmi di gestione di cui all'articolo 37 del decreto legge 98/2011*. (art. 7bis, nuovo comma 2, r.d. n.12/1941).

Questo significa che la variazione della tabella deve necessariamente ancorarsi alle esigenze degli uffici riportate anche ai programmi annuali e soprattutto ai programmi di gestione che pure vengono trasmessi per legge ai COA e sui quali i COA possono ugualmente esprimersi.

c) Attenzione: il nuovo comma 2.1 dell'art. 7 prevede che le variazioni tabellari siano dichiarate immediatamente esecutive dallo stesso dirigente dell'ufficio, con provvedimento motivato, quando vi è *assoluta necessità e urgenza di provvedere o quando le modifiche hanno ad oggetto l'assegnazione dei magistrati ai settori, alle sezioni o alla posizione tabellare*. In pratica in questi casi il parere del Consiglio Giudiziario (e quindi la possibilità della componente laica di fare osservazioni) rischia di perdere completamente rilievo e peso; l'unica via d'uscita è che il Consiglio Giudiziario formuli *rilievi critici* (cfr *ultra*), ma intanto la variazione sarà stata applicata.

1.3 La burocratizzazione della procedura tabellare (nuovo art. 7bis, commi 2.2, 2.3, 2.4 e 2.5 r.d. n.12/1941)

La limitazione della voce dell'avvocatura ma anche una pericolosa burocratizzazione della procedura tabellare sono invece previste con riferimento alle modalità con cui la procedura è articolata; non è una novità in quanto era già previsto dalla legge delega. Il decreto 44/24 stabilisce al riguardo l'utilizzo smodato di modelli standard, stabiliti - attenzione - *con delibera del Consiglio Superiore della Magistratura*.

L'adozione di modelli *standard* è prevista sia per i documenti organizzativi Generali, per le tabelle e per le relative variazioni, sia per i relativi pareri resi dai Consigli Giudiziari.

Il decreto 44/24 richiede un contenuto minimo tassativo per i *modelli standard*, ma vi è il rischio di un complessivo appiattimento della procedura e, conseguentemente, della qualità delle Tabelle e delle loro variazioni.

Tre le criticità della nuova normativa:

a) L'utilizzo di un modello *standard* implica di per sé una minore attenzione al dettaglio e si rischia di predisporre velocemente (prima) e approvare velocemente (poi) quello che invece richiede un vaglio certosino e puntuale.

b) I pareri dei Consigli Giudiziari (sulla proposta tabellare o sulla sua variazione) non solo sono redatti su modelli *standard* ma contengono soltanto i rilievi critici in ordine all'analisi dei dati, al contenuto delle proposte e alle scelte organizzative adottate.

c) L'approvazione delle Tabelle e delle loro variazioni da parte del CSM è regolata dal silenzio-assenso: si intendono approvate se il Consiglio Superiore non si esprime in maniera contraria entro 90 giorni dalla data di invio per via telematica del parere del Consiglio Giudiziario.

Solo nel caso in cui siano state presentate osservazioni da parte dei magistrati dell'ufficio oppure il parere del consiglio giudiziario sia stato assunto a maggioranza, il CSM delibera sulla proposta entro 180 giorni.

Si comprenderà come una proposta tabellare o una sua variazione (magari *contra legem*) rischino di essere valutate dal CSM con poca attenzione nel caso in cui non siano intervenuti rilievi al riguardo. Sarà compito dei componenti

laici dei Consigli Giudiziari, a fronte di una proposta tabellare o di una sua variazione non condivisibili, provocare un parere del Consiglio Giudiziario approvato solo *a maggioranza*, si da richiamare l'attenzione del CSM in sede di approvazione finale.

N.B. Rispetto alle Tabelle della Corte di Cassazione e alle relative variazioni, le competenze previste per i Consigli Giudiziari sono esercitate dal Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione e al posto del Presidente del COA viene sentito il Presidente del CNF.

1.4 Progetti organizzativi degli uffici requirenti (nuovo art. 1 comma 7 D. Lgs. 106/2006)

I Progetti Organizzativi delle Procura sono l'equivalente delle Tabelle per gli Uffici Giudicanti; sono disciplinati dall'art. 1 commi 6 e 7 D. Lgs. 106/2006.

La legge 134/21, la legge delega 71/2022 e il d. lgs. 44/24 hanno uniformato le procedure di approvazione e di variazione dei Progetti Organizzativi: sono stati estesi a questi ultimi la durata quadriennale, l'interlocuzione con il Presidente del COA (prima e dopo la formulazione del Progetto), i requisiti per procedere a variazioni, i casi di variazioni immediatamente esecutive, l'uso dei *modelli standard stabiliti con delibera del Consiglio Superiore della Magistratura*, il meccanismo di approvazione da parte del CSM.

L'unica peculiarità sono i **criteri di priorità** nell'esercizio dell'azione penale da inserire nel Progetto Organizzativo: l'art. 1 comma 9, lett. i) della legge 134/2021 rimette ad una legge del Parlamento l'individuazione dei **criteri di priorità**.

Sul punto pende il DDL Atto Senato n. 933, molto timido e, ad oggi (maggio 2024), ancora molto in alto mare (sono in corso le Audizioni davanti alla Commissione Giustizia).

Laura Modena

2. Prendere i voti: formazione, reclutamento e valutazione professionale dei magistrati dopo la Riforma Cartabia

2.1 La progressiva costruzione di un modello formativo autoreferenziale

Il d. lgs. n. 44 del 2024 interviene, innanzitutto, sulla formazione dei candidati al concorso per la magistratura. In primo luogo, si rafforza lo strumento dei tirocini previsti dall'art. 73 d.l. n.69 del 2013. Difatti, l'art. 6, al comma 1 lett. a), estende la possibilità di accedervi agli studenti che hanno superato tutti gli esami previsti nel corso di laurea, anticipandone sensibilmente l'inizio, analogamente per quanto avviene, già da tempo, per la pratica forense. La modifica è in linea con lo spirito efficientista della riforma Cartabia, che ha riportato il concorso in magistratura a concorso di primo livello. Dunque, una finalità acceleratoria, così da anticipare il più possibile la preparazione in vista

del concorso, come espressamente previsto dall'art. 4 della legge delega fin dalla sua intitolazione. Ma se questo è l'obiettivo, il risultato è che il laureando che svolgerà il periodo di scrittura della tesi di laurea durante il tirocinio, svilupperà, probabilmente, un approccio più sensibile al formante giurisprudenziale, destinato a rafforzarsi con il nuovo strumento formativo introdotto dal decreto legislativo.

Coerente con il rafforzamento di un autonomo percorso selettivo dei giovani magistrati è l'introduzione, all'art. 3 del d. lgs. n. 44, del nuovo Titolo 1-*bis*, "Disposizioni in tema di corsi di preparazione al concorso per magistrato ordinario". Esso, all'art. 17-*sexies*, prevede l'organizzazione, da parte della Scuola Superiore della Magistratura, dei **corsi di preparazione al concorso per magistrato ordinario** "riservati ai laureati che sono in possesso dei requisiti previsti dall'art. 73... e che svolgono o hanno svolto il periodo di tirocinio formativo, oppure hanno prestato la loro attività presso l'ufficio per il processo". La selezione si basa sulla media degli esami del corso di laurea (27/30 per gli esami fondamentali o un punteggio di laurea non inferiore a 105/110). A segnare la curvatura verso un sistema di sostanziale cooptazione, viene, dunque, valorizzato il pregresso svolgimento del tirocinio ex art. 73 come **titolo preferenziale** di accesso ai corsi. Quest'ultima previsione appare rispondere ad un modello di fidelizzazione degli aspiranti magistrati, cui non corrisponde automaticamente una selezione qualitativa degli stessi. Come è stato efficacemente osservato, "in molte realtà, considerata l'urgenza degli obiettivi del PNRR, i tirocinanti e gli addetti UPP sono utilizzati più per sopperire alle carenze di personale negli uffici giudiziari che con l'intento di favorire la loro crescita professionale"¹. L'obiettivo dichiarato è quello di sottrarre la formazione ai corsi privati, proliferati negli anni a discapito delle SSPL, non sempre all'altezza dei compiti loro assegnati. Tuttavia, il numero di coloro che avranno accesso ai corsi è comunque limitato, con il rischio concreto di creare un doppio percorso di accesso al concorso, che mantiene, accanto alla formazione della Scuola, quello tradizionale, fondato sulla formazione individuale o sulle scuole private.

Il risultato dell'innovazione legislativa consiste nella rigorosa separazione tra percorsi formativi distinti per magistrati e avvocati, con il definitivo superamento del modello incentrato sulle Scuole di Specializzazione per le Professioni Legali, che aveva l'ambizione di promuovere una formazione comune per i giuristi².

A consolidare il bacino dei potenziali magistrati, rendendo più appetibile la scelta della carriera del giudice a fronte dell'incerto e faticoso destino della libera professione, infine, prevede la modifica dell'art. 7 del d. lgs. 160 del

¹ D. Cavallini, *La riforma Cartabia dell'ordinamento giudiziario. Le modifiche già entrate in vigore e quelle attese*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, in corso di pubblicazione.

² *Sulle questioni relative alla formazione dei giuristi, si rinvia ai contributi di A. Gamberini e F. Giunta in Anatomia del potere giudiziario. Nuove concezioni, nuove sfide*, a cura di C. Guarnieri, G. Insolera, L. Zilletti, Bari, 2016, pagg.52-62.

2006, che aumenta da tre a quattro le possibilità di partecipare al concorso in magistratura.

2.2 L'occasione persa. Le modifiche al concorso per la magistratura

Il concorso per l'accesso alla magistratura resta sostanzialmente immutato. L'unica innovazione di apparente rilievo è rappresentata dalla comparsa del colloquio psico-attitudinale (art. 1, comma 4, lett m-bis D. lgs. n. 160/2006, come modificato dall'art. 5, comma 1 lett. b n.4 del d. lgs. n. 44), *"diretto a verificare l'assenza di condizioni di inidoneità alla funzione giudiziaria, come individuate dal Consiglio superiore della magistratura con propria delibera"*. Il colloquio è anticipato dallo svolgimento, da parte dei candidati che sono stati ammessi alla prova orale, di *"test psicoattitudinali individuati dal Consiglio superiore della magistratura... nel rispetto delle linee guida e degli standard internazionali di psicometria"* (comma 5 bis). Detto colloquio, da svolgersi dinanzi alla commissione o sottocommissione competente per la prova orale, cui ne spetta la valutazione, è diretto dal presidente della seduta con l'ausilio di un esperto psicologo.

A fronte del notevole dibattito mediatico, che ha segnato la fase dell'approvazione del testo normativo, condivisibili appaiono le critiche di chi ritiene che la novità, oltre ad essere destinata ad una sostanziale disapplicazione³, rischia di risultare, per più ragioni, del tutto inadeguata nel perseguire le finalità enunciate. Innanzitutto, i test sono collocati nella fase di selezione⁴ (e dunque, secondo una logica prognostica o addirittura predittiva), mentre *"L'esperienza mostra che i problemi psicologici si manifestano più tardi nella carriera"*⁵. In secondo luogo, è del tutto assente qualsiasi forma di analogo valutazione durante la carriera del magistrato, se si eccettua la previsione della rilevanza di una *"evidente mancanza di equilibrio"* dello stesso, ai fini della valutazione della professionalità (ora inserita nel nuovo art. 11 bis comma 1 lett. d), la cui segnalazione è rimessa da parte dei capi degli uffici, al Consiglio direttivo o al competente Consiglio giudiziario.

A ciò si aggiunge che la predisposizione dei test è lasciata interamente al CSM (comma 4, lett. d), con un generico richiamo al *"rispetto delle linee guida e degli standard internazionali di psicometria"*.

Per il resto, l'impianto del concorso, anche per quanto riguarda le modalità e l'organizzazione delle prove, resta sostanzialmente invariato, con piccoli adeguamenti relativi alle materie concorsuali. Nessuna delle prevedibili criticità che il ritorno al concorso diretto presenta, a partire dalla gestione delle prove

³ *"I risultati dei test psicologici e clinici contengono dati estremamente sensibili e per questo sono rigorosamente protetti e tutelati dalla legge sulla privacy e dal segreto e prevedono il consenso informato. In base al testo del decreto, è immaginabile che il candidato che ha superato l'esame scritto non presti anche il consenso alla somministrazione dei test", così F.Giusberti, in Insolera, Conversazioni a proposito di test, in PQM, 13 aprile 2024, pag. 2.*

⁴ C.Guarnieri, *Conversazioni, cit., pag. 2*

⁵ A.Garapon, *ivi, pag. 2.*

per un numero assai elevato dei candidati⁶, risulta presa in considerazione. Ugualmente, ancora una volta si è persa l'occasione di una coraggiosa apertura verso forme di reclutamento laterale, riservata a giuristi con accertata esperienza e competenza professionale: come scrive Carlo Guarnieri, resta, questo, "un primato di cui non credo ci sia molto da vantarsi"⁷ in Europa.

2.3 La valutazione di professionalità dei magistrati

Il nuovo art. 11 conferma, nell'architettura della valutazione di professionalità dei magistrati, la centralità del Consiglio Superiore della Magistratura, competente ad indicare i "parametri oggettivi" necessari per la sua effettuazione. Al comma 3 si prevede, poi, che il CSM disciplini con propria delibera "gli elementi in base ai quali devono essere espresse le valutazioni dei consigli giudiziari e i parametri per consentire l'omogeneità delle valutazioni". Lo stesso comma, alle lettere successive, individua analiticamente i parametri e il contenuto di tale attività.

La valutazione avviene ogni quattro anni, fino al superamento della settima valutazione di professionalità.

Alcune novità si rinvengono nella riscrittura dei criteri espressamente previsti per la valutazione, limitatamente alla capacità **e alla laboriosità**, previsti all'art. 11 comma 2 lett. a), b), mentre **la diligenza e l'impegno** restano invariati (lett. c) d).

Riguardo alla capacità, la lett. a) del comma 2 conferma che essa debba essere effettuata, secondo le funzioni esercitate, anche in relazione alla sussistenza di **gravi anomalie** concernenti a) l'esito degli affari nelle successive fasi e nei gradi del procedimento e del giudizio ovvero b) la conduzione dell'udienza da parte di chi la dirige o la presiede, nonché c) l'idoneità a utilizzare, dirigere e controllare l'apporto dei collaboratori e degli ausiliari.

La norma, poi, per rendere più determinato **la valutazione relativa alla gestione degli affari** - punto centrale della disposizione - **formalizza** espressamente alcuni **indici** di grave anomalia, rilevanti in caso di **rigetto delle richieste avanzate dal magistrato o di riforma o annullamento delle decisioni**, costituiti da:

a) grave abnormità; b) mancanza di motivazione; c) ignoranza o negligenza nell'applicazione della legge; d) travisamento manifesto del fatto; e) mancata valutazione di prove decisive.

La ragione del ricorso alla normazione per indici è chiarita dalla relazione di accompagnamento all'A.G. n. 110. Essa è finalizzata a prevenire, da un lato, "interpretazioni e prassi difformi nell'ambito delle diverse consiliature o tra i diversi consigli giudiziari"; dall'altro, mira ad evitare il rischio "di ingessare l'attività di interpretazione delle norme **inducendo il magistrato, in vista**

⁶ D. Cavallini, *La riforma Cartabia*, cit.

⁷ C. Guarnieri, *La riforma dell'ordinamento giudiziario*, www.altalex.it

della propria valutazione di professionalità, ad adeguarsi agli orientamenti espressi dal giudice superiore⁸.

Non è sufficiente, tuttavia, che sia segnalata l'integrazione di uno degli indici, comunque **non tassativi** ("Possono costituire indice...") Essa assume rilevanza, ai fini della valutazione, "quando le ragioni del rigetto, della riforma o dell'annullamento sono in se stesse di **particolare gravità** ovvero quando il rigetto, la riforma o l'annullamento assumono **carattere significativo** rispetto al complesso degli affari definiti dal magistrato".

Si tratta di due criteri da leggere come alternativi, potendo **nell'ipotesi di particolare gravità** essere sufficiente ad integrare la grave anomalia anche un unico caso.

Condivisibile, riguardo al criterio del rigetto di decisioni, l'obiezione che lo stesso "sembra sottrarre all'accertamento della ricorrenza delle gravi anomalie per le ipotesi previste dal legislatore **i provvedimenti adottati dall'autorità giudiziaria di ultimo grado**, con una evidente disparità di trattamento rispetto ai magistrati dei gradi precedenti, i cui provvedimenti sono, fisiologicamente soggetti ad impugnazione"⁹.

Anche il requisito della laboriosità (art. 11 comma 1 lett. b) è stato oggetto di modifiche. Il testo attuale prevede ora che "il **contributo** fornito dal magistrato all'attuazione di quanto indicato nei programmi annuali di gestione" redatti a norma dell'articolo 37 del d.l. n.38/20121, conv. dalla L. n. 111/2011. La legge delega n.71/2022 disponeva, al riguardo, che oggetto di valutazione dovesse essere **il rispetto (e non il contributo) da parte del magistrato** di quanto indicato nei programmi di gestione.

La diversa espressione normativa è stata giustificata, in sede di relazione di accompagnamento, dal fatto che i programmi riguardano l'intero ufficio o sezione e non il singolo magistrato, mentre il richiamo al contributo del singolo richiederebbe un giudizio individualizzante, difficilmente valutabile all'interno di una struttura più o meno complessa. Tuttavia, con la formula adottata dal legislatore, l'operato del singolo è necessariamente condizionato dal rendimento dell'intero ufficio, la cui efficienza varia caso per caso. Inoltre, appare difficile escludere che, a fronte di una problematica ricostruzione in termini di apporto causale del singolo componente dell'ufficio, la valutazione del singolo magistrato finisca per essere assorbita dai risultati raggiunti dall'ufficio stesso.

2.4 Il procedimento di valutazione (art. 11 bis)

Il nuovo art. 11 - *bis*, aggiunge, tra gli elementi che devono essere valutati dal Consiglio giudiziario, il riferimento al fascicolo per la valutazione del magistrato di cui al nuovo art. 10 *bis*, nonché ulteriori informazioni disponibili

⁸ Relazione accompagnamento A.G. 110, pag. 16.

⁹ Parere del CSM sullo schema di decreto legislativo, pag.59

presso il CSM e il Ministero della Giustizia ed eventuali rilievi di natura contabile e disciplinare.

Tra i documenti che devono essere acquisiti si confermano (lett. d comma 1 nuovo art. 11), oltre al rapporto e alle segnalazioni provenienti dai capi degli uffici, *“le segnalazioni pervenute dal Consiglio dell’ordine degli avvocati, **sempre che si riferiscano a fatti specifici**, siano esse positive o negative sulla professionalità, con particolare riguardo alle situazioni eventuali concrete e oggettive di esercizio non indipendente della funzione e ai comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio o di preparazione giuridica”*.

Il comma 2 assegna al Consiglio Giudiziario il potere di svolgere attività istruttoria, consistente nell’assunzione di informazioni su fatti specifici segnalati da suoi componenti, dai dirigenti degli uffici o dai Consigli dell’Ordine degli avvocati, dandone comunicazione all’interessato, che può chiedere di essere auditato.

La riforma incide in maniera significativa sulla fase conclusiva dell’endoprocedimento, introducendo una **procedura semplificata** nel caso in cui esso ritenga di confermare il giudizio positivo reso dal dirigente dell’ufficio nel rapporto (comma 3 dell’art. 11 bis). È interessante notare come tale procedura semplificata sia **replicata anche nella fase di valutazione vera e propria, di competenza del CSM**, il quale, quando ritiene di recepire il parere del Consiglio giudiziario, *“esprime il giudizio limitandosi a richiamare il parere stesso, senza ulteriore motivazione”* (comma 7 del nuovo art. 11 bis). Si prospetta, dunque, una **straordinaria semplificazione** dell’*iter* di valutazione, che **sollecita un ruolo attivo degli avvocati**, attraverso la valorizzazione sia dei poteri di controllo che, soprattutto, del diritto di tribuna, finalmente riconosciuto dal d. lgs. n.44.

2.4.1 Il ruolo della componente degli avvocati. Le modifiche al d. lgs. n. 25/2006

Significative innovazioni riguardano i membri laici dei Consigli Giudiziari e del Consiglio Direttivo.

Innanzitutto, viene riconosciuta la facoltà, ai docenti universitari e agli avvocati – previo accesso alla documentazione necessaria (art. 8 comma 1 bis e 16 comma 1 bis d. lgs. 25/2006) - di partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni per la formulazione del parere per la valutazione di professionalità;

Ma, soprattutto, la previsione del voto vincolato riconosciuto ai componenti avvocati all’interno del Consiglio Direttivo della Corte di Cassazione e dei Consigli Giudiziari (rispettivamente, art. 8 comma 1 ter e art. 16 comma 1 ter d. lgs. 25/2006).

In entrambi gli organismi è stato introdotto il cd. “diritto di tribuna”, con il riconoscimento del voto **unitario** dei componenti avvocati. La disciplina è analoga per i due Consigli ed è disciplinata dai novellati artt. 8 e 16 del d. lgs. n. 25/2006.

Riguardo al Consiglio Direttivo della Cassazione, il nuovo comma 1-ter dell’art. 8 prevede che, qualora il CNF abbia segnalato fatti specifici incidenti sulla

valutazione di professionalità e abbia deliberato che questi debbano comportare una valutazione positiva, non positiva o negativa, **il componente avvocato deve esprimere il proprio voto in senso conforme.**

Qualora il componente avvocato non intenda conformarsi alle indicazioni del Consiglio Nazionale Forense, si apre un subprocedimento, previa richiesta di sospensione della deliberazione e richiesta da parte del Consiglio al CNF di una nuova deliberazione. La deliberazione è sospesa per non meno di dieci e non più di trenta giorni. Il componente avvocato **è vincolato a votare conformemente alla nuova disposizione del CNF**, sempre che quest'ultimo non intenda confermare la prima determinazione, che avviene anche nell'ipotesi in cui il CNF non si pronunci *"entro il giorno antecedente la nuova seduta"*.

Rispetto alla procedura prevista per i **Consigli Giudiziari**, che **ricalca** quella appena esposta per il Consiglio Direttivo, il d. lgs. n. 44 ha provveduto a disciplinare l'ulteriore ipotesi della **"opinione dissenziente"** di uno o più dei componenti avvocati nell'organismo (previsti in un minimo di 2 ad un massimo di 4, a seconda del numero dei magistrati in organico nei singoli distretti). Al riguardo, il comma 1 *ter* dell'art. 16 prevede che **"la componente degli avvocati esprime un voto unitario conforme"** alla valutazione (positiva, non positiva, negativa) espressa dal Consiglio dell'Ordine. Qualora **anche uno solo dei componenti avvocati** voglia discostarsi dall'indicazione del Consiglio dell'ordine, dovrà chiedere la sospensione della deliberazione. Una volta che questa venga (obbligatoriamente) disposta, si attiva il subprocedimento già esaminato per il Consiglio Direttivo.

Il **"vincolo di mandato"**, apparentemente depotenziante rispetto alla figura dell'avvocato componente il CD e i CG, risulta, piuttosto, una tutela per lo stesso e una responsabilizzazione politica per l'Organo dell'avvocatura che compie la valutazione. Esso, infatti, pone l'avvocato al riparo da eventuali pressioni interne ed esterne, senza precludere, comunque, una sua posizione critica e, al tempo stesso, escludendo una sua potenziale autoreferenzialità. Rispetto ai Consigli, gli stessi sono chiamati ad effettuare valutazioni non di *routine* e adeguatamente motivate, assumendosi la responsabilità di una posizione dialettica con il componente avvocato, nel caso in cui questi si manifesti in disaccordo con la prima deliberazione del Consiglio dell'Ordine.

Peraltro, non si deve **sopravalutare** il nuovo ruolo previsto per la componente degli avvocati. In particolare, esso appare condizionato, nell'azionamento dei poteri assegnati dal d. lgs. n. 44, dal comportamento degli Organi dell'avvocatura. **Se questi restano inerti**, non formulando alcuna segnalazione ex art. 11 *bis*, il potere della componente degli avvocati si ridimensiona, **limitandosi alla mera partecipazione alle discussioni e all'assistenza alle deliberazioni.**

La riflessione sarà certamente approfondita sia a livello istituzionale che associativo. Seppure il peso dell'avvocatura all'interno dei rispettivi organismi sia istituzionalmente minoritario, non può negarsi che il "diritto di tribuna" apre, dunque, ad un ruolo non più solamente ornativo della componente degli

avvocati, potendo comunque concorrere a determinare, con il voto unitario, un diverso giudizio nel parere rilasciato dal CD e dai CG. Viene riconosciuto, così, all'avvocatura un effettivo ruolo politico, ulteriormente confermato dalla previsione del nuovo **art. 46 sexies del d. lgs. n. 160**, che, in relazione al conferimento degli incarichi direttivi, dispone che il CSM debba tener conto, oltre che del nuovo fascicolo personale del magistrato (art. 10 bis), **del parere del Consiglio dell'ordine degli avvocati** dell'ufficio giudiziario di provenienza del candidato, anche se il CSM conserva una competenza esclusiva in ordine al giudizio di rilevanza dei fatti specifici segnalati dal Consiglio.

2.5 L'esito della valutazione di professionalità (art. 11 ter)

In merito all'esito delle valutazioni di professionalità, rimesse al CSM, la riforma ha previsto, nel caso di un duplice giudizio "non positivo" o di un giudizio "non positivo" che segua ad un giudizio "negativo", la facoltà per il CSM di disporre che il magistrato possa partecipare a corsi di riqualificazione o sia assegnato ad una funzione diversa nella medesima sede art. 11 ter, commi 4 e 7), mentre nel caso di un giudizio negativo che segua ad un giudizio "non positivo", il magistrato debba essere dispensato dal servizio, analogamente a quanto accade per la già previgente disposizione di doppio giudizio negativo.

Roberto Acquaroli

3. Gli incarichi direttivi e semidirettivi: cambiare tutto per non cambiare niente.

Il conferimento di incarichi di vertice (direttivi e semidirettivi) negli uffici giudiziari, giudicanti e requirenti, passa per un concorso interno per soli titoli, con requisiti correlati sia a elementi che evidenziano l'attitudine direttiva (per es. pregresse esperienze di direzione, organizzazione, coordinamento oppure corsi di formazione dedicati) che alle valutazioni di professionalità. L'anzianità di età non è più un criterio di valutazione ma un requisito di legittimazione; occorre assicurare almeno 4 anni di servizio al momento della vacanza del posto.

Le funzioni direttive e semidirettive possono essere conferite per la durata di 4 anni e possono essere confermate una sola volta; in caso di valutazione negativa, il magistrato non può partecipare a concorsi per il conferimento di altri incarichi direttivi o semidirettivi per 5 anni.

Da qui l'importanza sia del parere che viene chiesto al COA, sia del ruolo dell'avvocatura nelle valutazioni di professionalità all'interno dei Consigli Giudiziari (cfr artt. 15 e 16 dec. leg.vo 25/2006, come modificati dal Dec. leg.vo 44/2024).

3.1 Forme e limiti della domanda; pubblicità e trasparenza (nuovi artt. 46 bis e 46 ter d. lgs. 160/2006)

a) Per partecipare al concorso per il conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi, il candidato deve presentare domanda sul sito intranet del CSM ove *tutti gli utenti* possono accedere ai documenti del procedimento, previo oscuramento di dati biometrici, genetici o di salute; in particolare sono accessibili *la relazione del magistrato, il rapporto del capo dell'ufficio di appartenenza, il parere del consiglio giudiziario o del Consiglio direttivo, il parere del consiglio dell'ordine degli avvocati o del Consiglio Nazionale Forense*. Ovviamente l'espressione *tutti gli utenti* non comprende i privati o gli avvocati, neppure se sono membri del Consiglio Giudiziario: sono informazioni che circolano solo tra magistrati.

b) La criticità maggiore, tuttavia, si rileva rispetto al numero di domande presentabili.

Il nuovo art. 46 bis del d.lgs. 106/2006 prevede infatti:

3. Ogni magistrato non può avere contemporaneamente pendenti più di due domande per il conferimento di un incarico direttivo e due per il conferimento di un incarico semidirettivo, anche se le domande di incarico semidirettivo sono relative al medesimo ufficio giudiziario.

La lettera della norma è inequivocabile nel consentire, sostanzialmente, la presentazione di 4 domande (2+2).

Al contrario la legge delega n.71/2022 (all'art. 2 comma 1, lettera a), richiedeva al decreto delegato di **prevedere il divieto di contemporanea pendenza di più di due domande di conferimento di funzioni direttive o semidirettive**

È chiaro che l'uso della "o" doveva intendersi nel senso che ogni candidato non poteva presentare contemporaneamente più di due domande, per funzioni direttive e/o semidirettive. Le opzioni pertanto potevano essere solo le seguenti: 2 domande per funzioni direttive, oppure 2 domande per funzioni semidirettive oppure 1 domanda per funzioni direttive e 1 per funzioni semidirettive. Se ne aveva conferma dal Dossier Studi del Senato del 02-05-2022 sulla legge delega che, a pag. 28, esplicitava in modo chiaro che *la lettera a) specifica che in sede di attuazione della riforma il Governo dovrà prevedere che ciascun magistrato non possa presentare contestualmente più di due domande di conferimento di funzioni direttive o semidirettive.*

Il decreto 44/2024 ha pertanto attuato un "raddoppio" contrario alla legge delega che il Dossier Studi del Senato 08-01-2024 – a pag. 71 –giustifica serenamente dicendo che il *principio di delega* è stato *interpretato dal legislatore delegato in senso più ampio.*

3.2 Ordine di trattazione delle domande (nuovo art. 46 quater d. lgs. 160/2006)

Ogni procedura di conferimento degli incarichi (direttivi e semidirettivi) va trattata e definita dal CSM secondo l'ordine temporale con cui i posti si sono resi vacanti, ad eccezione dei procedimenti relativi alla copertura dei posti di Primo Presidente della Corte di Cassazione e di Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione, che hanno la precedenza.

La *ratio* è quella di evitare preferenze (*rectius*, accordi) agli ordini di trattazione delle procedure e dare maggior certezza alla copertura dei posti. L'ordine di trattazione va anche pubblicato sul sito intranet del CSM.

La Commissione del CSM a ciò deputata deve esaurire la trattazione della procedura (completare l'istruttoria e formulare le proposte) entro 4 mesi dalla scadenza dei termini per la presentazione delle domande; ha poi 2 mesi per motivarle e trasmetterle al Plenum per la decisione e altri 30 giorni in caso di ritorno in Commissione dal Plenum della pratica. Da notare che si tratta di termini non perentori.

Soprattutto sono previste delle **deroghe** al criterio dell'ordine temporale che mettono a rischio le nobili finalità della norma:

a) se la decisione definitiva sulla procedura precedente è preclusa da **motivi oggettivi**;

oppure

b) quando sussiste una situazione locale di **grave disagio dell'ufficio interessato dalla procedura**, determinata dalla scopertura dell'organico in misura superiore al 20% oppure dalla contestuale scopertura dell'incarico direttivo e di almeno il 50% degli incarichi semidirettivi dell'ufficio.

In entrambi i casi la Commissione deve dare conto dei motivi che hanno portato a derogare l'ordine di trattazione adottando un apposito provvedimento motivato, che viene pubblicato nel sito intranet del CSM.

La legge delega 71/2022 prevedeva la possibilità di deroghe al criterio dell'ordine temporale, ma solo *per gravi e giustificati motivi* (art. 2, comma 1, lettera b). Se è plausibile ricondurre al concetto di *gravi e giustificati motivi* il *grave disagio* dell'ufficio, determinato da scoperture di organici o di apicali, lascia perplessi la possibilità di deroga quando la decisione definitiva sulla procedura precedente è preclusa da **motivi oggettivi**: motivi fumosi e indeterminati, che potranno essere declinati in qualsiasi direzione si voglia.

3.3 Audizioni (nuovo art. 46 quinquies d.lgs. 160/2006)

L'art. 46 *quinquies* di nuovo conio prevede che la Commissione (nel suddetto termine di 4 mesi) debba procedere all'audizione di tutti i candidati, ma se il loro numero è superiore a 5 può limitarsi ad audirne almeno 3, dopo che ciascuno dei componenti della Commissione ne abbia indicato almeno uno.

La legge delega 71/2022 (art. 2 comma 1 lettera c) dettava il principio di audire sempre i candidati, a meno che il relativo numero non fosse *eccessivamente elevato* (nel quale caso ne andavano auditi almeno tre, individuati dalla Commissione tenendo conto delle indicazioni di tutti i suoi componenti).

Il concetto di *numero eccessivamente elevato* è stato delimitato dal legislatore delegato in soli 5 candidati: bastano 6 domande per lo stesso incarico per selezionare chi audire e chi no, per di più in base a criteri poco trasparenti, essendo rimessa l'individuazione alla decisione collegiale della Commissione.

3.4 Le fonti di conoscenza e i pareri (nuovi artt. 46 sexies e 46 septies d. lgs. 160/2006)

1) Ai fini del conferimento degli incarichi direttivi, l'**art. 46-sexies** stabilisce che il CSM tenga conto:

- del **fascicolo personale del magistrato**;
- del **parere dei magistrati** assegnati all'ufficio di provenienza del candidato;
- del **parere dei dirigenti amministrativi** assegnati al medesimo ufficio;
- del **parere del consiglio dell'ordine degli avvocati** istituito presso il medesimo ufficio.

La procedura è in sintesi la seguente:

a) i pareri dei magistrati e del COA devono contenere esclusivamente la rappresentazione di *fatti specifici relativi a situazioni oggettive funzionali alla valutazione delle attitudini del candidato*;

b) il parere dei dirigenti amministrativi deve vertere esclusivamente su *fatti specifici relativi all'organizzazione dell'ufficio e ai rapporti con il personale amministrativo*;

c) il CSM avvisa il capo dell'ufficio di provenienza della domanda di partecipazione al concorso; a seguire il dirigente ne deve dare notizia immediata al dirigente amministrativo e al COA che hanno solo 10 giorni per trasmettere i rispettivi pareri (non obbligatori ma facoltativi) al Consiglio Giudiziario;

d) I magistrati dell'ufficio hanno invece l'onere aggiuntivo di monitorare costantemente il sito intranet del CSM: i loro pareri vanno infatti trasmessi al Consiglio Giudiziario *entro 10 giorni dalla data di pubblicazione della domanda sul sito intranet del CSM*;

e) I pareri sono poi sottoposti ad un primo vaglio, da parte del Consiglio Giudiziario: può ritenerli non rilevanti ma, qualora ritenga che le informazioni contenute nei pareri siano rilevanti ai fini delle proprie determinazioni, deve dare al candidato modo di interloquire, o per iscritto oppure con audizione. Il Consiglio Giudiziario, infatti, gliene dà immediata comunicazione, allegando i pareri, e il magistrato può inviare osservazioni scritte o chiedere di essere audito.

Qualora poi il Consiglio Giudiziario non abbia ritenuto rilevanti le informazioni contenute nei pareri e il CSM sia di diverso avviso, anche il CSM deve instaurare il contraddittorio con il candidato.

Ergo:

a) il COA è coinvolto mediante la richiesta di parere, ma con tempi strettissimi;

b) il parere del COA non è obbligatorio ma solo facoltativo;

c) il parere del COA **deve limitarsi a fatti specifici relativi a situazioni oggettive funzionali alla valutazione delle attitudini del candidato, criterio che richiama quello di cui all'art. 11bis d. lgs. 160/2006 in materia di valutazioni di professionalità e che, non a caso, negli anni ha visto pochissime segnalazioni**. In realtà la legge delega 71/2022 (art. 2 comma 1 lettera c) disponeva solo di *stabilire in ogni caso modalità idonee ad acquisire il parere del consiglio dell'ordine degli avvocati*, senza altre specificazioni, né temporali né contenutistiche: il che implicava che il COA aveva la facoltà di spaziare a 360°. Il legislatore delegato ha invece raccolto il

“grido di dolore” espresso in precedenza dal CSM: aveva infatti paventato il timore che nei pareri di avvocati, magistrati e dirigenti amministrativi potessero essere contenuti non *fatti* da valutare ma veri e propri *giudizi*, cosa che avrebbe inesorabilmente messo a repentaglio i rapporti del candidato sia con i colleghi del medesimo ufficio, sia con il personale amministrativo con cui lavora quotidianamente, sia con gli avvocati (presso cui il candidato all’incarico poteva cercare consensi).

Il risultato è che il potere di interlocuzione dell’avvocatura è sostanzialmente imbavagliato;

d) in caso di pareri non positivi, viene data ampia possibilità al candidato di rimediare e giustificarsi. Un “diritto di replica” al candidato che non era previsto dalla legge delega 71/2022;

e) nulla vieta al Consiglio Giudiziario di ritenere i pareri del COA e dei magistrati dell’ufficio non rilevanti ai fini delle proprie determinazioni;

f) Anche il CSM può non tener conto dei pareri dei magistrati e dei COA, reputandoli non rilevanti ai fini della nomina;

g) l’opzione di cestinare tali pareri non è estesa a quelli dei dirigenti amministrativi e, comunque, non era prevista dalla legge delega.

3.5 La valutazione dei profili dei candidati (artt. 46-octies e 46-nonies, d. lgs. 160/2006)

La valutazione dei profili dei candidati è riservata, dall’art. 48-octies, al Consiglio Superiore della Magistratura che, a tal fine, deve attenersi ai criteri direttivi dettati dall’art. 2, comma 1, lett. d), e), g), h), i), l) e m), della legge delega e trasposti nel decreto 44/2024.

Si distinguono due fasi: la prima, relativa all’accertamento delle capacità del singolo candidato, con specifico riguardo al *merito* ed alle *attitudini*, e la seconda, che attiene invece alla *comparazione* dei profili dei diversi candidati.

a) Il CSM dovrà:

- operare secondo i **principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza** di cui alla legge n. 241 del 1990;
- considerare specificamente il **merito**, le **attitudini** e l’**anzianità** dei candidati.

Si evidenzia che la legge delega 71/2022 (art. 2 comma 1 lettera f) aveva stabilito che il criterio dell’*anzianità* dovesse essere conservato solo come criterio residuale in caso di parità di valutazione negli indicatori del *merito* e delle *attitudini*; anzi, veniva altresì prevista la necessità di dare prevalenza al genere meno rappresentato quando vi fosse parità di valutazione degli indici di *merito* e *attitudini* e una significativa sproporzione, su base nazionale e distrettuale, nella copertura degli incarichi analoghi a quelli oggetto di concorso.

Nel decreto 44/2024 l’anzianità rientra dalla finestra come criterio generale posto al medesimo piano di *merito* e *attitudini*; inoltre, non vi è traccia di tutela del genere meno rappresentato: la delega, sotto tale aspetto, non è stata attuata.

Sul ripescaggio del criterio dell'anzianità, come criterio residuale, è significativo quanto espresso dal CSM nel parere alla bozza di decreto delegato del 13.3.24 (a pag. 95):

A tale proposito deve solo precisarsi che l'integrale, mancata attuazione del principio di delega di cui alla lett. f) finisce per lasciare sostanzialmente invariato il quadro normativo primario, il che conduce a ritenere compatibile con l'assetto normativo futuro l'eventuale qualificazione dell'anzianità come criterio residuale. In base alla vigente disciplina primaria, nella quale sono assenti riferimenti al rilievo residuale dell'anzianità, il Consiglio le ha, infatti, attribuito tale valore, in caso di parità tra gli aspiranti per merito e attitudini, e la legittimità di tale criterio non è stata mai posta in dubbio dalla giurisprudenza amministrativa;

b) Vengono individuate **nove diverse tipologie di incarichi** (comma 2), distinti tra incarichi direttivi e semidirettivi, giudicanti e requirenti, di primo e secondo grado, anche in rapporto alle **dimensioni degli uffici giudiziari**, da distinguere in piccoli, medi e grandi (suddivisione demandata al CSM dal comma 3).

Più nel dettaglio, le tipologie di incarico sono le seguenti:

- uffici semidirettivi, giudicanti e requirenti, di primo grado;
 - uffici semidirettivi, giudicanti e requirenti, di secondo grado;
 - uffici direttivi giudicanti e requirenti di primo grado di piccole e medie dimensioni;
 - uffici direttivi giudicanti e requirenti di primo grado di grandi dimensioni;
 - uffici direttivi giudicanti e requirenti specializzati;
 - uffici direttivi giudicanti e requirenti di secondo grado;
 - uffici direttivi, superiori e apicali, giudicanti di legittimità;
 - uffici direttivi, superiori e apicali, requirenti di legittimità;
 - uffici di procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo e di procuratore aggiunto presso;
 - la direzione nazionale antimafia e antiterrorismo;
- c) Il decreto 44/2024 stabilisce che cosa debba intendersi per *merito* e *attitudini*:

- il **merito** consiste nella ricostruzione dell'attività svolta dal magistrato nell'arco della sua carriera professionale alla luce dei parametri di **capacità, laboriosità, diligenza e impegno** che costituiscono, ai sensi dell'articolo 11, comma 2, del d.lgs. n. 160/2006 (v. *supra*), la base su cui si fondano i pareri espressi nelle valutazioni di professionalità; viene inoltre valutata la capacità di attuazione del progetto organizzativo o tabellare;
- le **attitudini** riassumono le competenze organizzative, anche in chiave prognostica, le capacità direttive e le conoscenze ordinamentali del magistrato, maturate sia nello svolgimento dell'attività giudiziaria (per la valutazione dell'attività extragiudiziaria vedi ultra art. 46-*nonies*), sia attraverso la partecipazione ai corsi di formazione per i magistrati che aspirano al conferimento di incarichi direttivi e semidirettivi organizzati dalla Scuola superiore della magistratura.

Nella valutazione delle **attitudini** ampio spazio viene dato anche:

- alla conoscenza del complesso dei servizi resi dall'ufficio o dalla sezione per la cui direzione il magistrato ha presentato domanda;
- alla capacità di analisi ed elaborazione dei dati statistici;
- alla conoscenza delle norme ordinamentali;
- alla capacità di efficiente organizzazione del lavoro giudiziario;
- agli esiti delle ispezioni svolte negli uffici presso cui il magistrato svolge o ha svolto funzioni direttive o semidirettive.

Tutti i candidati hanno accesso al progetto organizzativo o tabellare nonché ai prospetti statistici relativi ai flussi e alle pendenze degli affari relativi all'ufficio giudiziario i cui posti di direzione sono messi a concorso.

d) Passando alla fase di **comparazione** dei profili dei vari candidati, il CSM è chiamato a determinare preliminarmente il rilievo da attribuire ad una serie di elementi (comma 7), anch'essi positivamente indicati. Si tratta di caratteristiche relative al *merito* e alle *attitudini* dei candidati, in parte già indicate nei commi precedenti e specificate con maggior dettaglio, sia di ulteriori fattori che concorrono a individuare il profilo più adeguato a ricoprire l'incarico. In particolare, dovrà essere dato rilievo:

- al merito;
- alla capacità di efficiente organizzazione del lavoro, desunta in particolare dai risultati conseguiti nell'esercizio di un precedente incarico direttivo o semidirettivo e dagli esiti delle ispezioni svolte negli uffici presso i quali il candidato svolge o ha svolto funzioni;
- alle pregresse esperienze di direzione, organizzazione, collaborazione e coordinamento investigativo nazionale, con particolare riguardo ai risultati conseguiti;
- alla capacità di attuazione del progetto tabellare o organizzativo dell'ufficio, di programmazione e di gestione sull'andamento generale dell'ufficio, di valorizzazione di magistrati e funzionari, favorendone la partecipazione ai processi decisionali;
- alla capacità di analisi ed elaborazione dei dati statistici;
- alla documentazione relativa a precedenti conferme negli incarichi;
- alle specifiche competenze rispetto agli incarichi per cui è richiesta una particolare specializzazione;
- alla varietà di esperienze maturate nell'esercizio dell'attività giudiziaria;
- alla conoscenza delle norme ordinamentali;
- all'aggiornamento professionale e alle competenze acquisite nello svolgimento di attività formative;
- alle capacità relazionali nei rapporti interni all'ufficio e all'esterno con gli interlocutori istituzionali;
- alla documentazione relativa ai corsi di formazione per incarichi direttivi e semidirettivi organizzati dalla Scuola superiore della magistratura.

Infine, nell'ambito della comparazione dei profili dei candidati, **il CSM dovrà valutare** in modo specifico **gli esiti delle audizioni, il parere** espresso dal

consiglio dell'ordine degli avvocati, nonché i **pareri** formulati dai **magistrati** e dai **dirigenti amministrativi** (comma 8).

e) Con riferimento alla valutazione delle esperienze maturate negli **incarichi ricoperti durante il collocamento fuori ruolo**, l'**art. 46-nonies** stabilisce che se ne possa tenere conto solo se ricorrono entrambe le seguenti circostanze:

- che si tratti di incarichi presso il Ministero della giustizia, la Scuola superiore della magistratura, organi costituzionali o di rilevanza costituzionale o Corti e organismi giudiziari e giurisdizionali, previsti da accordi internazionali cui l'Italia aderisce, svolti positivamente;
- che siano incarichi idonei, secondo criteri predeterminati dal CSM, a consentire l'acquisizione di competenze organizzative, ordinamentali, gestionali, direttive, di razionalizzazione delle risorse e programmazione dei risultati coerenti con le specificità dell'attività giudiziaria.

Ai fini della suddetta valutazione, l'interessato avrà cura di trasmettere al CSM tutta la documentazione relativa all'incarico svolto (una relazione propria, una relazione dell'autorità presso cui è stato svolto l'incarico e ogni altra documentazione rilevante).

In nessun caso può essere valutato il periodo di aspettativa obbligatoria stabilito per lo svolgimento del mandato o dell'incarico di governo nazionale, regionale o locale.

Vi è una criticità di fondo nella previsione di nuovo conio:

La legge delega 71/2022 (art. 2 comma 1 lettera e) prevedeva che si tenesse conto delle esperienze maturate fuori ruolo allorché *in relazione alla natura e alle competenze dell'amministrazione o dell'ente che conferisce l'incarico nonché alla natura dell'incarico, esse siano idonee a favorire l'acquisizione di competenze coerenti con le funzioni semidirettive o direttive*.

Al contrario il decreto delegato 44/2024 ha spalancato le porte a quasi tutti i magistrati fuori ruolo, vale a dire quelli collocati presso il *Ministero della giustizia, la Scuola superiore della magistratura, organi costituzionali o di rilevanza costituzionale* (CSM, Corte Costituzionale, Presidenza della Repubblica etc.) *o Corti e organismi giudiziari e giurisdizionali, previsti da accordi internazionali cui l'Italia aderisce*; ne restano fuori solo i magistrati collocati fuori ruolo presso Autorità Indipendenti, Ambasciate, altri Ministeri (circa 30) o per ricongiungimento con il coniuge (attualmente 2); il numero totale di fuori ruolo al 02.2.2023 è di 162 unità.

3.6 Le conferme (nuovi artt. 46-decies, 46-undecies d. lgs. 160/2006)

L'art. **46-decies** predispone un sistema di valutazione del magistrato che abbia ricoperto un incarico ai fini di una sua eventuale **riconferma** nell'incarico direttivo o semidirettivo.

Tale sistema prevede che il CSM tenga conto:

- dei pareri espressi dai magistrati dell'ufficio, delle segnalazioni del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e del parere del Presidente del Tribunale quando la conferma riguarda il Procuratore della Repubblica o, del Procuratore della Repubblica quando la conferma riguarda il Presidente del Tribunale.

Ancora una volta, pareri e osservazioni (anche) dell'avvocatura devono vertere su *fatti specifici relativi a situazioni oggettive funzionali alla valutazione dell'attività direttiva o semidirettiva svolta* dal magistrato; il Consiglio Giudiziario può ritenerli non rilevanti; idem il CSM; è previsto il contraddittorio (osservazioni scritte o audizione) con il magistrato allorché il Consiglio Giudiziario reputi le informazioni contenute nei pareri rilevanti per le sue determinazioni come pure quando il CSM reputi di prendere in considerazione informazioni "scartate" dal Consiglio Giudiziario.

- della relazione del magistrato sull'attività svolta;
- del parere del Consiglio Giudiziario;
- dell'ulteriore documentazione contenuta nel fascicolo personale del Magistrato, compresi i provvedimenti tabellari e organizzativi redatti dal magistrato in valutazione;
- dei rapporti, raccolti a campione secondo i criteri stabiliti da CSM, redatti dal magistrato ai fini delle valutazioni di professionalità dei magistrati dell'ufficio;
- degli esiti delle ispezioni svolte negli uffici presso cui il magistrato svolge le funzioni;
- del programma delle attività annuali previsto dall'articolo 4 del d. lgs. del 25 luglio 2006 n. 240;
- delle risultanze del bilancio sociale eventualmente predisposto;
- della capacità di dare attuazione a quanto indicato nel progetto tabellare o organizzativo;
- per le conferme a funzioni semidirettive, dell'apporto fornito dal magistrato per l'adozione dei provvedimenti organizzativi e della sua capacità di darvi attuazione.

La procedura di valutazione deve concludersi entro un anno dalla scadenza del quadriennio e avrà luogo anche qualora il Magistrato non chieda la riconferma: questo perché l'esito della valutazione sarà considerato - in ogni caso - in occasione della partecipazione del Magistrato a successivi concorsi per il conferimento di incarichi direttivi o semidirettivi.

3.7 Cause ostative (art. 46-duodecies d. lgs. 160/2006)

L'art. 46-*duodecies* individua una **causa ostativa alla conferma** nell'incarico direttivo nella mancata approvazione da parte del CSM dei provvedimenti organizzativi adottati nell'esercizio delle funzioni direttive (tabelle e progetti organizzativi).

Questo *può* (non deve) accadere quando la mancata approvazione sia *reiterata* e solo allorché i provvedimenti di non approvazione abbiano evidenziato *violazioni significative riguardanti la legittimità e non il merito delle scelte organizzative del dirigente*: tale ultima precisazione non era prevista dalla legge delega 71/2022.

3.8 Limite ai nuovi incarichi (art. 46-terdecies d.lgs. 160/2006)

L'art. 46-*terdecies* impone un limite al conferimento di nuovi incarichi direttivi o semidirettivi, stabilendo che il Magistrato che abbia svolto funzioni direttive o semidirettive non possa presentare domanda per il conferimento di un nuovo

incarico se non siano trascorsi 5 anni dal giorno in cui ha assunto le predette funzioni. Unica eccezione ammessa a tale regola è il concorso per le posizioni apicali della Corte di Cassazione (Primo Presidente e Procuratore Generale). *Ergo*, se si vuole concorrere per ulteriori incarichi direttivi o semidirettivi, si deve aver ricoperto l'incarico precedente per almeno 5 anni: ciò è conforme alla previsione della legge delega (art. 2, comma 1 lett. i). Tuttavia, il d.lgs. 44/2024, all'art. 8 comma 4, prevede che questa disposizione si applichi solo ai Magistrati che abbiano assunto incarichi direttivi o semidirettivi a seguito di procedure pubblicate dopo l'entrata in vigore delle disposizioni medesime: diritti quesiti sempre salvi.

3.9 Funzioni giudicanti e requirenti di legittimità (art. 12-bis d.lgs. 160/2006)

Il d.lgs. 44/2024 prevede procedure analoghe a quelle di cui sopra per il conferimento delle funzioni di legittimità, pur con qualche correttivo connaturato al tipo di incarico e di ufficio: per esempio, le funzioni svolte dai Consigli Giudiziari per i magistrati di merito saranno svolte dal Consiglio Direttivo presso la Corte di Cassazione mentre quelle dei COA sono svolte dal CNF.

Per il conferimento delle funzioni di legittimità è poi previsto che un'apposita Commissione, nominata dal CSM, valuti la capacità scientifica e di analisi delle norme del candidato.

La Commissione è composta da: 3 Magistrati con almeno la quarta valutazione di professionalità o che hanno esercitato funzioni di legittimità per almeno due anni; un professore universitario ordinario; un avvocato cassazionista designato dal Consiglio Nazionale Forense. I componenti della Commissione durano in carica due anni e non sono immediatamente confermabili per un secondo mandato.

Con propria delibera il CSM stabilirà i criteri per l'attribuzione di un punteggio per ciascun parametro di *attitudini*, *merito* e *anzianità*; con riguardo all'*anzianità*, il CSM deve prevedere che corrisponda un punteggio fisso ad ogni valutazione di professionalità; il CSM stabilirà anche il numero dei provvedimenti, atti e pubblicazioni che il candidato può produrre e di quelli che devono essere valutati tra quelli estratti a campione, in occasione delle ultime tre valutazioni di professionalità.

Il decreto stabilisce poi i parametri per valutare le *attitudini*; tra queste si tiene conto anche delle attività esercitate fuori ruolo, ma queste sono valutate nei soli casi in cui l'incarico abbia ad oggetto attività assimilabili a quelle giudiziarie o che comportino una comprovata capacità scientifica di analisi delle norme. Viene stabilito come dovrà procedere la Commissione e in base a quali parametri.

Il parere della Commissione si articola in giudizi *idoneo* - *discreto* - *buono* - *ottimo*, con la precisazione che si può dare *ottimo* solo quando l'aspirante presenta titoli di particolare rilievo.

Il parere della Commissione ha valore preminente rispetto alle valutazioni del CSM che tuttavia può esprimere una valutazione diversa per *eccezionali e comprovate ragioni*.

Si prevede infine che, in caso di equivalenza della valutazione delle *attitudini*, del *merito* e dell'*anzianità*, sarà preferito il Magistrato che abbia svolto funzioni giudicanti di secondo grado per almeno 4 anni.

Laura Modena

4. Così lontano così vicino: i magistrati fuori ruolo per incarichi elettivi

A dispetto di un'ostentata vocazione all'autonomia e all'indipendenza dal potere politico, la magistratura ha tenuto e tiene, con lo stesso, un rapporto stabile, talora a geometrie variabili ma, tendenzialmente, trasversale.

Non sembra un caso, quindi, che una parte della riforma dell'ordinamento giudiziario, immediatamente precettiva, sia quella relativa ai rapporti tra magistratura e politica che, pur accogliendo alcune proposte di razionalizzazione formulate dall'UCPI, consegna un quadro normativo non adeguato a garantire l'indipendenza e l'autonomia reciproche dei due poteri.

Analisi del capo III, artt. 15 - 20¹⁰ della legge n. 71/2022, contenente disposizioni in materia di eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale, regionale o locale

Il tema è trattato negli articoli sopra indicati, esito del lungo *iter* parlamentare del disegno di legge AC 2681, presentato alla Camera dall'allora Ministro Bonafede.

Si tratta di *disposizioni puntuali - e immediatamente precettive - sullo status dei magistrati, con particolare riferimento alla loro eleggibilità, all'assunzione di incarichi di governo e al loro ricollocamento al termine del mandato* (cfr. Dossier dei Servizi studi di Camera e Senato sull'A.G. 110).

¹⁰ In relazione alla disciplina dettata dagli artt. 15, 16, 17, si sottolinea la previsione di disposizioni in materia di eleggibilità dei magistrati e sul collocamento in aspettativa senza assegni del magistrato che assuma un incarico politico. Si stabilisce inoltre che durante il mandato elettivo e durante lo svolgimento di incarichi di governo il magistrato deve obbligatoriamente trovarsi in aspettativa, in posizione di fuori ruolo (cfr. Dossier dei Servizi studi di Camera e Senato sull'A.G. 110).

In particolare, è stata ridefinita l'area di **ineleggibilità**, estendendola, indistintamente, a tutti gli **incarichi di carattere nazionale, regionale e locale**, (Presidente del Consiglio dei ministri, di Vicepresidente del Consiglio dei Ministri, di Ministro, di Viceministro, di Sottosegretario di Stato, di Sottosegretario Regionale e di Assessore Regionale o Comunale) **se, all'atto dell'assunzione dell'incarico, i magistrati non sono collocati in aspettativa senza assegni**.

La posizione dell'UCPI è molto chiara: **la rivendicata autonomia e indipendenza della magistratura** non può che tradursi in un **corpo di norme che limiti rigorosamente i suoi rapporti con la politica**, prevedendo un **generalizzato collocamento fuori ruolo**¹¹ per i magistrati che abbiano ricoperto un qualunque incarico politico o si siano candidati a ricoprirlo senza riuscirci.

In questo senso, **le proposte emendative dell'UCPI al ddl AC 2681 miravano a equiparare il regime previsto dallo stesso ddl per i magistrati cessati da cariche elettive, senza alcuna distinzione, a quello per i magistrati che si candidassero, senza essere stati eletti.**

Pare, infatti, che il solo fatto di aver preso parte ad una competizione elettorale, schierandosi, dunque, con una parte politica, non consenta al magistrato di poter ritornare all'esercizio delle sue funzioni, mantenendo quell'immagine di indipendenza che garantisce la fiducia nella conduzione dell'indagine o nella decisione giudiziaria.

L'art. 18 della legge n. 71/2022 ha disposto una specifica disciplina del *ricolloccamento in ruolo dei magistrati che si siano candidati alle elezioni, senza essere stati eletti, prevedendo che essi non possano, per i successivi 3 anni, essere ricollocati in ruolo: con assegnazione ad un ufficio avente competenza sul territorio di una regione compresa in tutto o in parte nella circoscrizione elettorale in cui sono stati candidati; con assegnazione ad un ufficio situato in una regione nel cui territorio ricade il distretto nel quale esercitavano le funzioni al momento della candidatura; con assegnazione delle funzioni di giudice per le indagini preliminari o dell'udienza preliminare o delle funzioni di pubblico ministero; con assunzione di incarichi direttivi o semidirettivi.* (cfr. Dossier cit.).

L'art. 18 comma 2 prevede, altresì, che i magistrati in servizio presso le giurisdizioni superiori o presso gli uffici giudiziari con competenza territoriale a carattere nazionale, candidatisi ma non eletti, a seguito del ricollocamento in ruolo, sono destinati dai rispettivi organi di autogoverno allo svolgimento di attività non direttamente giurisdizionali, né giudicanti né requirenti, senza che derivino posizioni soprannumerarie.

I limiti e divieti sopra indicati hanno una durata di tre anni (art. 18 comma 4).

¹¹ Sotto questo profilo, il tema interseca quello dei 'fuori ruolo' disciplinato dall'art. 5 legge n. 71 del 2022, considerato il rischio di incrementare, ulteriormente, la già ingombrante compagine dei magistrati, distaccata presso i Ministeri e che, anche per questo, andrebbe drasticamente ridotta.

La soluzione legislativa, pur accogliendo la sollecitazione dell'UCPI a non distinguere tra diverse forme di competizione elettorale¹², presenta profili problematici che meriterebbero forse un migliore approfondimento.

Ci si limita a segnalarli:

- per i magistrati indicati all'art. 18 comma 1, **soltanto per tre anni, si prevedono alcuni limiti nel rientro in ruolo**, senza che si spieghi perché tre anni sarebbero sufficienti a neutralizzare i rischi dei quali si discute;
- **avuto riguardo ai magistrati in servizio presso le giurisdizioni superiori e agli altri indicati all'art. 18 comma 2**, mentre per i magistrati amministrativi si potrebbe fare riferimento alla sezione consultiva del Consiglio di Stato¹³, **non è chiarissimo quale attività** potrebbe essere qualificata come **non direttamente giurisdizionale**.

Le proposte emendative dell'UCPI al ddl AC 2681 prevedevano, altresì, di **estendere la disciplina normativa, sul ricollocamento fuori ruolo, a tutti i magistrati** che, al termine di **qualsunque mandato elettorale o di qualsivoglia carica politico/amministrativa**, non avessero maturato l'età per il pensionamento obbligatorio.

L'art. 19 comma 1 della legge n. 71/2022 disciplina *il ricollocamento dei magistrati eletti o che abbiano svolto incarichi di governo*.

Il disegno di legge prevede che, alla cessazione del mandato o dell'incarico, i magistrati possano essere: collocati fuori ruolo; ricollocati in ruolo e destinati dai rispettivi organi di autogoverno allo svolgimento di attività non direttamente giurisdizionali, né giudicanti né requirenti (cfr. Dossier cit.).

L'art. 19 comma 2 prevede che la nuova disciplina è applicabile a partire dall'entrata in vigore della legge.

La soluzione legislativa, pur accogliendo la sollecitazione dell'UCPI a non distinguere tra diverse forme di competizione elettorale o diversi tipi di incarichi di governo elettivi, presenta il limite di **non riuscire a individuare quale attività** dei magistrati ordinari possa essere qualificata come **non direttamente giurisdizionale, né giudicante né requirente**.

Né è chiara la quale ragione, rispetto allo stesso originario ordito del ddl AC 2681, della introduzione di questa alternativa al secco collocamento fuori ruolo.

¹² La disciplina è applicabile, indistintamente, alle elezioni nazionali, europee, locali, comprese le candidature a sindaco di città, qualunque sia il numero di abitanti.

¹³ Con tutti i limiti di tale soluzione.

Le proposte emendative dell'UCPI al ddl AC 2681 prevedevano, infine, di **estendere, senza distinzioni, la disciplina normativa, sul ricollocamento fuori ruolo, a tutti i magistrati** che avessero assunto **incarichi apicali e di governo non elettivi**, considerata la loro natura politica.

L'art. 20 della legge n. 71/2022 disciplina il ricollocamento dei magistrati collocati fuori ruolo per l'assunzione di incarichi politico-amministrativi apicali a livello nazionale o regionale e incarichi di governo non elettivi.

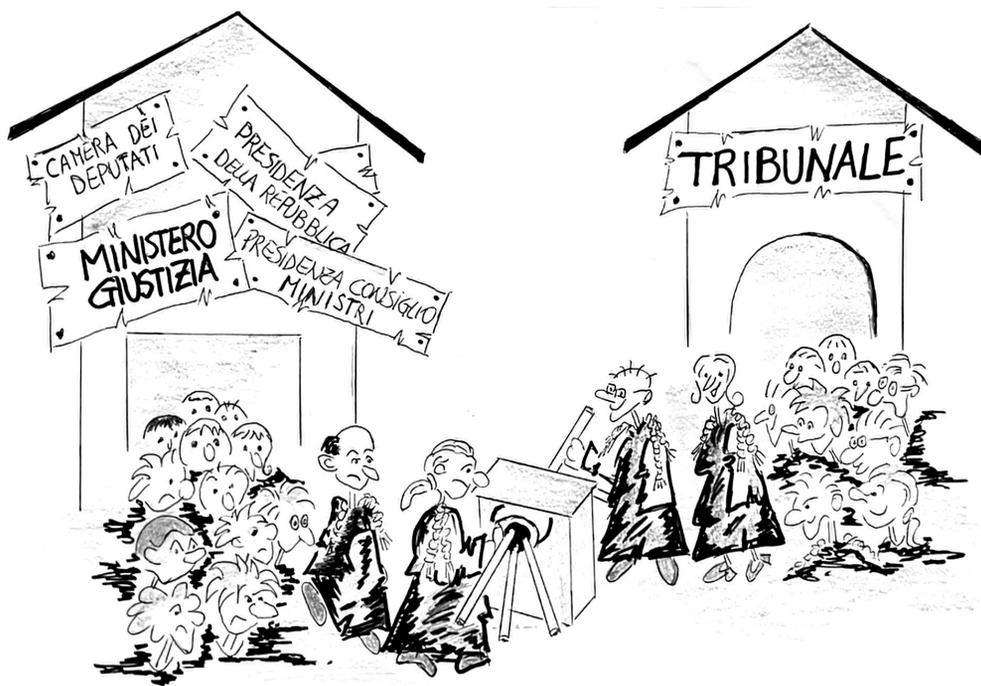
*In particolare, per quanto riguarda i magistrati che hanno svolto **incarichi politico-amministrativi apicali** il provvedimento prevede due alternative: **il collocamento per un anno in posizione di fuori ruolo, in un ruolo non apicale** (trascorso l'anno il magistrato potrà tornare a svolgere le funzioni giudiziarie ma non potrà per i 3 anni successivi assumere incarichi direttivi o semidirettivi), oppure **il ricollocamento in ruolo e destinazione ad incarichi non direttamente giurisdizionali, individuati dagli organi di autogoverno.***

*Anche i magistrati che abbiano svolto **incarichi di governo non elettivi** hanno a disposizione **due possibilità**: il collocamento in posizione di fuori ruolo oppure il ricollocamento in ruolo e la destinazione, fino alla pensione, ad incarichi non direttamente giurisdizionali, individuati dagli organi di autogoverno. (cfr. Dossier cit.).*

La soluzione legislativa, pur accogliendo la sollecitazione dell'UCPI a non distinguere tra diverse forme di incarichi, comunque di natura politica, desta la necessità di riflessione sui seguenti aspetti:

- **sia per gli incarichi apicali che per quelli di governo non elettivi, ribadisce, come alternativa al collocamento fuori ruolo, la destinazione ad attività non direttamente giurisdizionale**, né giudicante né requirente; un *tertium genus*, come detto, difficilmente praticabile per i magistrati ordinari;
- **per gli incarichi apicali, a questa alternativa si aggiunge la specifica previsione per cui** trascorso un anno fuori ruolo il magistrato potrà tornare a svolgere le funzioni giudiziarie, ma non potrà per i **3 anni successivi** assumere **incarichi direttivi** o semidirettivi, senza che si spieghi perché tre anni sarebbero sufficienti a neutralizzare i rischi dei quali si discute.

Marcello Consiglio



(© Licia Zanetti, avvocato)

5. Il magistrato eclettico, l'insostenibile leggerezza del tornello e il suo peso effettivo sulla giurisdizione.

5.1 La ratio dell'istituto

Con il collocamento fuori ruolo il dipendente pubblico può essere destinato ad una amministrazione o organo diversi da quello di appartenenza per svolgere temporaneamente una prestazione lavorativa.

La *ratio* dell'istituto risponde ad un criterio di buona amministrazione, intendendo – in tal modo – il legislatore valorizzare il bagaglio esperienziale e di conoscenze dallo stesso maturate, che possono – così – essere apportate ad altre amministrazioni statali o internazionali per il soddisfacimento degli interessi istituzionali dell'ente che conferisce l'incarico.

Di conseguenza, il magistrato, chiamato ad esercitare funzioni ontologicamente diverse dalle attribuzioni proprie della qualifica giudiziaria, si distacca dalla struttura istituzionale d'origine e, pur conservando lo *status* di cui godeva presso di essa (ivi compresa la progressione in carriera e il diritto al rientro in ruolo), lascia vacante l'ufficio del quale era titolare, che può essere assegnato ad altro magistrato, al fine di assicurare la piena funzionalità degli uffici nel rispetto del principio, sancito dall'art. 97 Cost.

Si tratta, all'evidenza, di una modifica oggettiva e temporanea del rapporto di lavoro.

5.2 Quadro normativo attuale

Attualmente, non esiste una disciplina sistematica del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari.

La fonte normativa primaria del collocamento fuori ruolo dei pubblici dipendenti è costituita dall'art. 58 DPR n. 3/1957 che permette il collocamento fuori ruolo del dipendente per il disimpegno di funzioni dello Stato o di altri enti pubblici, attinenti agli interessi dell'amministrazione che lo dispone e che non rientrino nei compiti istituzionali dell'amministrazione stessa.

Tale norma, in virtù del rinvio ad essa operato dall'art. 276, co. 3, R.D. n. 12/1941, è estensibile ai magistrati appartenenti all'ordine giudiziario.

Del pari, è applicabile ai magistrati la normativa generale sulle incompatibilità dei dipendenti pubblici, di cui all'art. 53, D.Lgs. n. 165/2001, che richiama la disciplina delle incompatibilità dettata dagli artt. 60 e ss. TU n. 3/1957, per cui le PP.AA. non possono conferire ai dipendenti incarichi, non compresi nei compiti e doveri di ufficio, che non siano espressamente previsti o disciplinati da legge o altre fonti normative, o che non siano espressamente autorizzati.

Inoltre, in materia di incarichi extragiudiziari, è previsto che i magistrati non possono assumere pubblici o privati impieghi od uffici, ad eccezione di quelli di senatore, di consigliere nazionale o di amministratore gratuito di istituzioni pubbliche di beneficenza né possono esercitare industrie o commerci o qualsiasi libera professione (art. 16, RD n. 12/1941).

Ancora, essi non possono accettare incarichi di qualsiasi specie né possono assumere le funzioni di arbitro, salvo - previa autorizzazione del CSM - le funzioni di arbitro unico o di presidente del collegio arbitrale, esclusivamente, negli arbitrati nei quali è parte l'Amministrazione dello Stato ovvero aziende o enti pubblici (art. 16, RD n. 12/1941).

Con specifico riguardo alla magistratura, prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 160/2006, recante la nuova disciplina dell'accesso in magistratura, nonché, in materia di progressione economica e di funzioni dei magistrati, le disposizioni - dedicate dall'ordinamento giudiziario alla materia del collocamento fuori ruolo - erano gli artt. 196 e 210, RD n. 12/1941.

L'ordito normativo in parola prevede il temporaneo collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, destinati al Ministero della Giustizia per esercitarvi funzioni amministrative (art. 196) ovvero all'assunzione d'incarichi "speciali" (fino ad un numero massimo di sei magistrati) non previsti da leggi o da

regolamenti, conferiti dal Ministro della Giustizia o con il suo consenso (art. 210).

Di contro, le funzioni diverse da quelle giudiziarie possono, altresì, svolgersi presso organi pubblici con collocamento fuori ruolo, regolato dal diverso regime dell'aspettativa, in relazione al quale l'art. 203 prevede che il magistrato in aspettativa sia posto immediatamente fuori del ruolo organico, se l'aspettativa è concessa per motivi di famiglia, e dopo due mesi, se per motivi di salute o per servizio militare.

Più tardi, l'art. 15 della legge istitutiva del CSM (L. n. 195/1958), ha previsto due tipi di collocamento fuori ruolo: quello dei magistrati destinati al Ministero della Giustizia e quello dei magistrati a cui sono conferiti incarichi previsti dalla legge ed estranei alle loro funzioni.

In tali casi, il collocamento fuori ruolo è deliberato dal CSM, che - al fine di preservare la garanzia di inamovibilità dei magistrati - è chiamato a valutare le esigenze di servizio dell'ufficio di provenienza del magistrato e a compararle con quelle dell'amministrazione richiedente (art. 15, L. n. 195/1958).

Successivamente, il D.L. n. 217/2001 (convertito in L. n. 317/2001) ha esteso la possibilità di attribuire ai magistrati incarichi presso organi ed enti, che svolgono attività di natura giurisdizionale o para-giurisdizionale e presso autorità di garanzia, nonché, in ausilio agli organi di Governo (c.d. incarichi di diretta collaborazione), a prescindere dal presupposto della sussistenza di un raccordo con gli interessi dell'amministrazione giudiziaria (art. 13), contribuendo - in tal modo - all'aggiornamento di fatto della tradizionale *ratio* dell'istituto del fuori ruolo.

Sul diverso regime dell'aspettativa è, poi, intervenuto l'art. 23 *bis*, D.lgs. n. 165/2001¹⁴.

In relazione alla materia del "fuori ruolo" il legislatore è, in seguito, tornato a legiferare.

Dapprima, con il D.lgs. n. 160/2006 ha previsto per il relativo collocamento il periodo massimo complessivo di dieci anni, con esclusione del periodo di aspettativa per mandato parlamentare o di mandato al Consiglio superiore della magistratura (art. 50).

Successivamente, con la legge n. 190/2012 ha imposto il fuori ruolo per tutta la durata dell'incarico e ha, inoltre, generalizzato i limiti temporali massimi di dieci anni di permanenza fuori ruolo (art. 1, co. 68), prevedendo - quali uniche eccezioni al termine decennale - gli incarichi di membro del Governo, le cariche elettive (anche presso organi di autogoverno) e gli incarichi di componente delle corti internazionali, comunque, denominate (art. 1, co. 70).

¹⁴ L'art. 23-bis d. lgs. n. 165/2001 prevede che «i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ivi compresi gli appartenenti alle carriere diplomatica e prefettizia, e, limitatamente agli incarichi pubblici, i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati e procuratori dello Stato sono collocati, salvo motivato diniego dell'amministrazione di appartenenza in ordine alle proprie preminenti esigenze organizzative, in aspettativa senza assegni per lo svolgimento di attività presso soggetti e organismi, pubblici o privati, anche operanti in sede internazionale, i quali provvedono al relativo trattamento previdenziale»

Alla disciplina introdotta con legge n. 190/2012 si è adeguato il CSM con la normativa secondaria di settore, contenuta nella circolare n. 13778/2014 (da ultimo modificata con la delibera del 24 novembre 2022).

La circolare individua l'ambito di applicazione in relazione allo svolgimento stabile, esclusivo e continuativo di funzioni in posizione fuori dal ruolo organico della magistratura, ad eccezione degli incarichi di membri di governo, delle cariche elettive, anche, presso l'organo di governo autonomo, e degli incarichi di componenti presso le Corti internazionali comunque denominate, prevedendo che i collocamenti fuori ruolo sono consentiti soltanto nei casi in cui i compiti e le funzioni di riferimento siano previsti dalla legge o da norme dell'Unione Europea, da trattati internazionali o da altre norme primarie (art. 103).

La medesima fonte disciplina le condizioni formali e sostanziali, in base alle quali il CSM concede l'autorizzazione al collocamento fuori ruolo.

L'anzianità minima necessaria per ottenere tale autorizzazione è fissata al conseguimento della seconda valutazione di professionalità (art. 104) ed è previsto che la destinazione a funzioni non giudiziarie possa essere autorizzata soltanto se corrisponde ad un interesse dell'amministrazione della giustizia (art. 105).

Fatta eccezione per gli incarichi presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale e il Consiglio superiore della Magistratura, gli incarichi autorizzabili (art. 107, co. 6 *bis*) sono:

a) quelli di diretta collaborazione a magistrati ordinari, previsti dalla legge, presso organi istituzionali (capo di gabinetto, capo di gabinetto vicario, capo ufficio legislativo, capo ufficio legislativo vicario, nonché, incarichi apicali assimilabili ai medesimi);

b) quelli caratterizzati dall'esercizio di funzioni giudiziarie e giurisdizionali presso organismi internazionali;

c) quelli presso il Ministero della giustizia, diversi dagli incarichi di cui alla lett. a);

d) quelli di collaborazione presso commissioni parlamentari d'inchiesta, in relazione ai quali è autorizzabile un unico magistrato per ciascuna commissione, fatta eccezione per la commissione parlamentare di inchiesta sui fenomeni mafiosi, comunque, denominata;

e) incarichi diversi o ulteriori rispetto a quelli di cui alle lettere precedenti, che possono autorizzarsi soltanto a condizione che vi sia l'esigenza di conferire l'incarico, esclusivamente, a magistrati ordinari e nel limite del 20% del totale degli incarichi conferibili ai sensi del comma 1.

Analogamente alle disposizioni della legge n. 190/2012, la circolare prevede il limite decennale di durata del fuori ruolo, con le medesime eccezioni, relative agli incarichi di membri di governo, alle cariche elettive, anche, presso gli organi di autogoverno, e ai componenti delle corti internazionali comunque denominate (art. 108).

Tuttavia, al fine di non pregiudicare l'interesse al buon andamento della giustizia, soprattutto in relazione al rischio che si determinino carenze di

organico e per impedire che possano svilupparsi delle "carriere parallele", la circolare ha introdotto una regola più stringente, prevedendo che l'autorizzazione al collocamento fuori ruolo sia concessa per un periodo massimo di cinque anni, al termine del quale il CSM è chiamato ad effettuare una rivalutazione dell'attualità delle condizioni per la prosecuzione dell'incarico fuori ruolo (art. 114).

Le condizioni per l'autorizzazione al "fuori ruolo" riguardano, oltre l'anzidetta qualificazione professionale minima, la situazione dell'ufficio di provenienza (non può determinarsi presso la sede di servizio un indice di scopertura dell'organico superiore al 20%) e l'eventuale periodo già trascorso fuori ruolo dal magistrato;

Il Consiglio, inoltre, valuta la compatibilità dell'incarico con le funzioni esercitate dal magistrato (non può darsi luogo al collocamento, se l'allontanamento del magistrato può nuocere gravemente agli affari da lui trattati), il tipo di attività da svolgere, il rilievo costituzionale dell'organo conferente, l'opportunità dell'incarico stesso rispetto a possibili condizionamenti dell'indipendenza e imparzialità dell'interessato (art. 106).

Un altro aspetto rilevante riguarda il numero massimo di magistrati, destinati a svolgere funzioni diverse da quelle giudiziarie, che è stato fissato, dal 2008, a 200 (art. 1-bis, L. n. 181/2008, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 143/2008) numero massimo nel quale non rientrano coloro che svolgono il proprio incarico presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale o il CSM, nonché i magistrati in aspettativa per mandato elettorale.

Sul punto, la circolare è intervenuta, prevedendo la riduzione di tre unità del numero del fuori ruolo per ogni punto percentuale di scopertura degli uffici giudiziari, giudicanti o requirenti, a livello nazionale, al fine di tenere conto del problema dell'indice di scopertura degli uffici (art. 107, prima parte).

La medesima disposizione stabilisce, altresì, i criteri di priorità degli incarichi per il caso in cui il numero di richieste di destinazione dei magistrati a funzioni diverse da quelle giudiziarie sia superiore a quello dei posti disponibili (incarichi apicali e di diretta collaborazione presso organi istituzionali; incarichi di natura giurisdizionale presso organismi internazionali; incarichi non apicali ricoperti presso il Ministero della Giustizia; incarichi non giurisdizionali ricoperti presso organismi internazionali; altri incarichi non giurisdizionali).

Infine, va evidenziato che, per salvaguardare il buon funzionamento degli uffici, è previsto che il magistrato proveniente da un incarico fuori ruolo non possa essere nuovamente collocato fuori ruolo prima che siano trascorsi tre anni.

Se, però, il periodo trascorso fuori ruolo è inferiore a tre anni, il magistrato deve rimanere in ruolo per un periodo equivalente e, comunque, non inferiore a due anni (art. 116).

A fini di trasparenza e conoscibilità sul sito internet del CSM è pubblicato l'albo dei magistrati attualmente collocati fuori dal ruolo organico della magistratura o che nel corso della loro carriera hanno svolto incarichi fuori ruolo.

Per i magistrati amministrativi il collocamento fuori ruolo da parte del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa può avvenire solo per lo svolgimento di funzioni giuridico-amministrative presso le amministrazioni dello Stato ovvero enti od organismi internazionali (L. n. 186/1982).

Il collocamento fuori ruolo può essere disposto al massimo per 20 unità.

Sono collocabili fuori ruolo esclusivamente i magistrati che abbiano svolto funzioni di istituto per almeno 4 anni e per non più di 3 anni consecutivi.

Un nuovo collocamento fuori ruolo sarà possibile solo dopo 2 anni di effettivo esercizio delle funzioni di istituto.

Per i magistrati della Corte dei Conti il collocamento fuori ruolo è obbligatorio per ricoprire le cariche presso autorità indipendenti o di alta amministrazione e garanzia, gli incarichi di Segretario generale presso la Presidenza della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e la Corte costituzionale, di capo dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e di capo di gabinetto presso i Ministeri, di direttore della Scuola superiore della pubblica amministrazione (art. 7, DPR n. 388/1995).

5.3 La delega

La legge n. 71 del 2022, art. 1, co. 1, lett. d) reca delega al Governo ad adottare, entro il 31 dicembre 2023, uno o più decreti legislativi per il riordino della disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

I criteri e i principi direttivi sono indicati nell'articolo 5 della medesima legge (rinvio).

5.4 Lo schema di decreto legislativo – Atto del Governo n. 107

L'art. 1 definisce l'ambito soggettivo: la disciplina in esame si applica al "fuori ruolo" dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

Gli artt. 2 e 3 (criteri di delega lett. a) e b), art. 5) disciplinano, rispettivamente, gli incarichi che determinano obbligatoriamente il collocamento fuori ruolo e quelli che invece possono essere svolti ponendosi in aspettativa, entrambi possibili ogni qualvolta - assumendo l'incarico presso altra amministrazione - non può essere garantito lo svolgimento ordinario del lavoro giudiziario (art. 2, co. 1).

Il fuori ruolo è necessario per ricoprire gli incarichi di direttore dell'ufficio di gabinetto e di capo della segreteria del Ministro, nonché, gli altri incarichi indicati dall'art. 20, co. 1, L. n. 71/2022, ovvero capo e vicecapo dell'ufficio di gabinetto, Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, capo e vicecapo di dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e i Ministeri, nonché presso i consigli e le giunte regionali (art. 2, co. 2).

[La lett. a), co. 1, art. 5 legge delega richiedeva che fossero inclusi, in ogni caso, tra gli incarichi esercitabili esclusivamente con contestuale collocamento fuori ruolo quelli di capo di gabinetto, vicecapo di gabinetto, direttore dell'ufficio di gabinetto e capo della segreteria di un Ministro].

L'aspettativa è possibile – salvo motivi ostativi – per il magistrato amministrativo che a domanda voglia assumere un incarico presso qualunque soggetto pubblico, ai sensi dell'art. 23 *bis*, D. Lgs., n. 165/2001 (art. 3).

L'art. 4, co. 1 (criteri di delega lett. e) ed f), co. 1, art. 5), detta i requisiti per il collocamento fuori ruolo, che non può essere autorizzato se ricorre anche una sola delle seguenti condizioni:

- sono decorsi meno di dieci anni di effettivo esercizio delle funzioni magistratuali (vedi co. 2, specificazioni);
- sono decorsi meno di tre anni dal rientro in ruolo a seguito di un incarico svolto fuori ruolo per un periodo superiore a cinque anni (vedi co. 3 e 4, specificazioni e eccezioni).

L'art. 5 (criterio di delega lett. c), co. 1, art. 5), consente il collocamento fuori ruolo quando l'incarico da conferire corrisponde a un interesse dell'amministrazione di appartenenza (co. 1).

L'interesse è ritenuto sussistente quando il magistrato può acquisire competenze e conoscenze utili per l'esercizio della giurisdizione (co. 2).

L'organo di governo autonomo verifica la sussistenza dell'interesse dell'amministrazione secondo i seguenti criteri (co. 3):

- natura e competenze dell'ente conferente l'incarico;
- attinenza del contenuto dell'incarico alla professione del magistrato;
- idoneità dell'incarico fuori ruolo all'acquisizione di competenze utili all'amministrazione.

L'organo di governo autonomo deve valutare le ricadute del collocamento sotto il profilo della possibile lesione della immagine di imparzialità e indipendenza del magistrato o del pregiudizio derivante al prestigio delle magistrature (co. 4).

Vi è una presunzione di interesse nel caso in cui la legge affidi esclusivamente a magistrati lo specifico incarico, nonché per incarichi presso organi costituzionali o di rilevanza costituzionale, per incarichi apicali, anche di diretta collaborazione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e i Ministeri o per incarichi presso organismi dell'Unione europea o organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte (co. 5).

Si ritiene non sussistente l'interesse se l'incarico non richiede un elevato grado di preparazione in materie giuridiche ovvero una particolare conoscenza dell'organizzazione giudiziaria o esperienza pratica maturata nell'esercizio dell'attività giurisdizionale, giudiziaria, consultiva o di controllo (co. 6).

L'art. 6 (criterio di delega lett. f), co. 1, art. 5), prevede alcuni casi nei quali il collocamento fuori ruolo non può essere autorizzato, salva diversa determinazione dell'organo di autogoverno.

Il collocamento è autorizzabile in ragione del rilievo costituzionale dell'organo conferente, nonché per incarichi all'estero presso Corti comunque denominate, di procuratore capo europeo, di procuratore europeo, di magistrato di collegamento, nonché per incarichi di coordinamento e/o supporto all'attività giudiziaria e giurisdizionale svolti a livello internazionale (co. 3).

Viceversa, il collocamento – di regola – non è autorizzabile:

- per rilevante indice di scopertura dell'organico della sede di servizio del magistrato richiesto (co. 1).

- perché il magistrato è impegnato nella trattazione di procedimenti penali per gravi reati in avanzato stato di istruttoria, rispetto ai quali il suo allontanamento possa incidere gravemente sui tempi di definizione (co. 2).

L'art. 7 (criterio di delega lett. d), co. 1, art. 5), individua alcuni criteri di priorità per il collocamento fuori ruolo per il caso in cui il numero delle richieste di collocamento ecceda quello dei posti disponibili:

- incarichi destinati per legge esclusivamente a magistrati;
- incarichi di natura giudiziaria e giurisdizionale presso l'Unione europea o organizzazioni internazionali, di cui l'Italia è parte;
- incarichi presso organi costituzionali;
- incarichi presso organi di rilevanza costituzionale;
- incarichi apicali e incarichi di diretta collaborazione, previsti da norme primarie, presso organi istituzionali, con particolare riferimento agli incarichi di diretta collaborazione (art. 13, D.L. n. 217/2001, conv. in legge n. 317/2001);
- incarichi non giudiziari o giurisdizionali ricoperti presso organizzazioni internazionali di cui l'Italia è parte;
- altri incarichi.

Gli artt. 8 e 9 disciplinano la procedura di autorizzazione al collocamento fuori ruolo.

La richiesta deve essere inoltrata all'organo di governo autonomo dall'amministrazione che richiede di conferire l'incarico al magistrato (co. 1).

L'amministrazione deve specificare la durata, la natura e la tipologia dell'incarico fuori ruolo da affidare al magistrato (co. 2).

Se il collocamento riguarda magistrati ordinari e la richiesta proviene da amministrazioni diverse, il CSM deve inoltrare al Ministro della Giustizia l'istanza e la documentazione rilevante per consentire al Guardasigilli di formulare eventuali osservazioni (co. 3).

Va acquisito l'assenso scritto del magistrato richiesto da trasmettere all'organo di governo autonomo dallo stesso magistrato (art. 9, co. 1).

L'assenso è revocabile fino al momento in cui inizia l'effettivo svolgimento dell'incarico fuori ruolo (art. 9, co. 2).

Il magistrato è tenuto ad allegare all'atto di assenso una relazione.

La relazione deve esplicitare le caratteristiche, la durata e il luogo di svolgimento dell'attività; i compensi, le indennità o le remunerazioni previsti sotto qualsiasi forma o titolo; gli eventuali procedimenti o processi da lui trattati, o in corso di trattazione, nei quali sia stato o sia parte l'ente o il soggetto che ha formulato la richiesta; le eventuali situazioni di conflitto di interesse (lett. a).

Inoltre, il magistrato è onerato di acquisire e allegare il parere del dirigente dell'ufficio.

Tale parere deve contenere una valutazione relativa alla compatibilità dell'incarico con l'assicurazione del buon andamento dell'ufficio, oltre

all'indicazione dell'eventuale avvenuta designazione del magistrato, alla data della richiesta, per la trattazione di procedimenti, processi o affari tali che l'allontanamento possa nuocere gravemente agli stessi (lett. b).

Infine, qualora si tratti di magistrato ordinario, all'assenso deve essere allegato anche il parere del Consiglio giudiziario, ove applicabile (lett. c).

L'art. 10 disciplina il potere di valutazione dell'organo di governo autonomo, il quale deve accertare la sussistenza dei presupposti, dettati dagli articoli 2, 4, 5, 6 e 7, dandone conto in apposita motivazione.

L'art. 11 (criteri direttivi lett. g) e i), co. 1, art. 5), regola i limiti di permanenza fuori ruolo per i magistrati.

Il collocamento fuori ruolo non può avvenire per un tempo che superi complessivamente sette anni (co. 1).

Il comma 2 individua gli incarichi per i quali il tempo trascorso fuori ruolo può superare i sette anni, ma non può superare - complessivamente - dieci anni, limitandoli a quelli indicati dall'art. 4, co. 4, lettere b), c) ed e) (vedi *supra*), così, confermando - in conformità al criterio di delega - le deroghe generali, oggi, previste dall'art. 1, co. 70, L n. 190/2012.

Come si evidenzia nella relazione illustrativa, la deroga alla permanenza massima fuori ruolo di sette anni opera, sinteticamente, per gli incarichi non giudiziari presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale, nonché per gli incarichi di vertice presso gli organi di governo autonomo e presso la Scuola superiore della magistratura, e gli incarichi di capo o vicecapo degli uffici di diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio dei Ministri, con il Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Segretario del Consiglio dei Ministri, singoli Ministri anche senza portafoglio, per gli incarichi di segretario generale o vicesegretario generale e di capo Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché per gli incarichi di capo Dipartimento presso il Ministero della Giustizia.

Ai sensi del comma 3 non valgono i predetti limiti massimi di sette e di dieci anni per gli incarichi caratterizzati dall'esercizio di funzioni giudiziarie o giurisdizionali all'estero, presso Corti comunque denominate, previste da accordi internazionali ai quali l'Italia aderisce, quello di procuratore capo europeo, di procuratore europeo, di magistrato di collegamento nonché per gli incarichi di coordinamento e/o supporto all'attività giudiziaria e giurisdizionale svolti a livello internazionale.

L'art. 14 - riprendendo quanto già previsto dal comma 70 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2012 - ribadisce le ipotesi in cui le presenti disposizioni non trovano applicazione.

Si tratta degli incarichi elettivi, anche presso gli organi di governo autonomo, e di Governo, ai quali le disposizioni in esame non si applicano, sia perché non si tratta propriamente di incarichi conferiti da altre amministrazioni sia perché già la disciplina vigente deroga pressoché a tutti i limiti oggi vigenti e, soprattutto, perché di quegli incarichi non tratta la delega di cui all'art. 5, L. n. 71/2022, ma di quelle categorie si occupano gli articoli 19 (Ricollocamento dei magistrati a seguito della cessazione di mandati elettivi) e 20 (Ricollocamento

a seguito dell'assunzione di incarichi apicali e di incarichi di governo non elettivi) della medesima legge (co. 2).

L'art. 19 si occupa del ricollocamento dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari che abbiano svolto il mandato elettorale al Parlamento europeo o al Parlamento nazionale ovvero abbiano ricoperto la carica di componente del Governo, di consigliere regionale o provinciale nelle Province autonome di Trento e Bolzano, di Presidente o assessore nelle giunte delle Regioni o delle Province autonome di Trento e Bolzano, di sindaco o di consigliere comunale, a prescindere dalla durata del mandato o dell'incarico, prevedendo che, alla cessazione dell'incarico, essi possano essere:

- collocati fuori ruolo presso il ministero di appartenenza (per i magistrati ordinari e militari) o la Presidenza del Consiglio (per i magistrati amministrativi e contabili) o l'Avvocatura dello Stato o presso altre amministrazioni, con trattamento economico a carico dell'amministrazione di appartenenza;
- ricollocati in ruolo e destinati dai rispettivi organi di autogoverno allo svolgimento di attività non direttamente giurisdizionali, né giudicanti né requirenti (previsione analoga a quella inserita nell'art. 15).

L'art. 20, invece, disciplina il ricollocamento dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari collocati fuori ruolo per l'assunzione di incarichi politico-amministrativi apicali a livello nazionale o regionale e incarichi di governo non elettivi.

Il magistrato che ha svolto incarichi politico-amministrativi apicali (capo e vicecapo dell'ufficio di gabinetto; segretario generale della Presidenza dei Consigli dei ministri o di un Ministero; capo e vicecapo di dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e i Ministeri; capo e vicecapo di dipartimento presso i consigli e le giunte regionali) ha due alternative (co. 1):

- collocamento per un anno in posizione di fuori ruolo, presso il ministero di appartenenza o la Presidenza del Consiglio, oppure presso l'Avvocatura dello Stato o altre amministrazioni, senza che derivino posizioni soprannumerarie, in un ruolo non apicale; trascorso l'anno il magistrato potrà tornare a svolgere le funzioni giudiziarie ma non potrà per i 3 anni successivi assumere incarichi direttivi o semidirettivi;
- ricollocamento in ruolo e destinazione ad incarichi non direttamente giurisdizionali, individuati dagli organi di autogoverno (non è specificato se tale *status* deve essere conservato fino alla maturazione dell'età per il pensionamento obbligatorio).

Allo stesso modo, il magistrato che abbia svolto incarichi di governo non elettivi (componente del Governo; assessore regionale o nelle giunte delle province autonome; assessore comunale) ha a disposizione due possibilità (co. 2):

- il collocamento in posizione di fuori ruolo, presso il ministero di appartenenza o la Presidenza del Consiglio, oppure presso l'Avvocatura dello Stato o altre amministrazioni, senza che derivino posizioni soprannumerarie e con trattamento economico a carico dell'amministrazione di appartenenza. Diversamente dai magistrati che

hanno svolto incarichi apicali, per coloro, che hanno svolto incarichi di governo, il collocamento in fuori ruolo non ha durata limitata ad un anno;

- il ricollocamento in ruolo e la destinazione, fino alla pensione, ad incarichi non direttamente giurisdizionali, individuati dagli organi di autogoverno.

Le disposizioni sul ricollocamento non si applicano se l'incarico è cessato prima che sia trascorso un anno dall'assunzione, sempre che la cessazione non dipenda da dimissioni volontarie non conseguenti a ragioni di sicurezza, motivi di salute o altra giustificata ragione (co. 3).

L'art. 12 prevede che al termine del periodo di fuori ruolo o di aspettativa, l'istituzione conferente l'incarico debba redigere una dettagliata relazione illustrativa dell'attività svolta dal magistrato (co. 1) e che una relazione debba essere redatta, a richiesta del magistrato, anche in occasione delle valutazioni di professionalità e della presentazione di domande per il conferimento di incarichi semidirettivi o direttivi (co. 2).

L'art. 13 (criterio di delega lett. h) fissa il numero massimo dei magistrati collocabili fuori ruolo.

Il comma 1 prevede in particolare che i magistrati ordinari non possano superare il numero di 180 unità (rispetto ai 194 previsti attualmente).

Per quanto riguarda i magistrati amministrativi e contabili il numero (per ciascuna categoria) è fissato in 25 unità.

Il comma 2, per i magistrati ordinari, opera delle delimitazioni in considerazione delle diverse tipologie di incarichi e stabilisce che solo 40 unità possano essere collocate presso organi o enti diversi dal Ministero della Giustizia, dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal CSM e dagli organi costituzionali.

Si tratta di una scelta dettata – come precisa la relazione illustrativa – dalla minore attinenza degli incarichi fuori ruolo con l'esperienza e la formazione dei magistrati.

Il comma 3 prevede una deroga ai suddetti limiti massimi per i magistrati destinati ad incarichi di funzioni giudiziarie e giurisdizionali all'estero o svolti presso organismi internazionali, con necessario riassorbimento nel medesimo numero massimo in occasione del successivo rientro in ruolo di altri magistrati. La disposizione – in ossequio al criterio di delega di cui alla lett. i) – tiene conto della specificità degli incarichi fuori ruolo svolti in ambito internazionale.

Infine, il comma 4 prevede l'abrogazione dell'art. 1-*bis*, co. 4, D.L. n. 143/2008 che disciplina la deroga al limite massimo dei dieci anni di permanenza fuori ruolo per gli incarichi presso la Presidenza della Repubblica, la Corte Costituzionale, il CSM e gli incarichi elettivi, attesa la previsione di cui all'art. 4, co. 4, lettere b) ed e) e all'art. 11, co. 2, dello schema in esame.

Nella relazione illustrativa si sottolinea che, rispetto alla magistratura ordinaria, l'effetto restrittivo sul numero dei magistrati collocabile fuori ruolo è estremamente più ampio di quello che potrebbe apparire, atteso che nell'attuale numero massimo di 194 unità di magistrati collocabili fuori ruolo

non sono conteggiati, per effetto dell'art. 1-bis, co. 4, D.L. n. 143/2008, convertito con modificazioni in L. n. 181/2008 (che viene espressamente abrogato), i magistrati destinati a funzioni non giudiziarie presso la Presidenza della Repubblica (in numero di 4, ampliabili), la Corte costituzionale (in numero di 15, ampliabili), il Consiglio Superiore della Magistratura (in numero di 15, ampliabili a 22), con l'effetto che la riduzione effettiva è dal numero oggi possibile di almeno 241 al numero di 180. In aggiunta, peraltro, vi è anche l'intervento effettuato con il comma 3, in conseguenza del quale gli incarichi destinati per legge esclusivamente a magistrati e quelli caratterizzati dall'esercizio di funzioni giudiziarie o giurisdizionali all'estero, tra i quali quelli presso Corti comunque denominate previste da accordi internazionali ai quali l'Italia aderisce, di procuratore capo europeo, di procuratore europeo, di magistrato di collegamento, possono essere autorizzati anche nel caso in cui sia raggiunto il numero massimo di magistrati fuori ruolo, ma in quel caso con successivo riassorbimento nel medesimo numero massimo, in occasione del rientro in ruolo di altri magistrati. In questo modo, quindi, sono sì individuate tassativamente le fattispecie cui il limite numerico non si applica, come consentiva di fare la delega, ma senza che quella deroga abbia un reale effetto espansivo del numero degli incarichi fuori ruolo, atteso il meccanismo di riassorbimento.

L'art. 15 detta la disciplina transitoria:

- la normativa introdotta dallo schema in esame si applica agli incarichi, conferiti o autorizzati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto (co. 1);
- si applica la disciplina vigente ai magistrati che sono già collocati fuori ruolo al momento della pubblicazione del decreto, ad eccezione dei magistrati che svolgono attività giudiziaria o giurisdizionale all'estero o a livello internazionale, ai quali non si applicano i limiti temporali di permanenza nell'incarico previsti dalle disposizioni vigenti (co. 2).
In proposito nella relazione illustrativa si osserva che *"Questa scelta, oltre che rispondere al criterio giuridico per cui la legge non dispone che per l'avvenire"* (art. 12 disposizioni sulla legge in generale) tiene conto anche del fatto che un'applicazione immediata di previsioni come quella sulla durata ridotta a sette anni potrebbe provocare nelle varie amministrazioni la cessazione di un numero anche elevato di incarichi conferiti a magistrati, con perdita immediata per quelle amministrazioni dell'apporto di personale con ampia esperienza e ricadute sul funzionamento delle amministrazioni.
- per i magistrati collocati fuori ruolo successivamente alla data di entrata in vigore del decreto, che abbiano anteriormente ricoperto incarichi con collocamento fuori ruolo, si applica la disciplina relativa ai limiti temporali prevista dal decreto, computando la durata del precedente incarico nel termine complessivo di permanenza fuori ruolo, fatta eccezione per gli incarichi da conferire o autorizzare presso la Presidenza della Repubblica, la Corte Costituzionale, il Parlamento, la Presidenza

del consiglio dei ministri o presso gli organi di governo autonomo (co. 3).

L'art. 16 è volto a coordinare la vigente normativa con quella dettata dal provvedimento in esame. Si stabilisce – a tal fine – che, dalla data di entrata in vigore delle nuove norme, l'attuale disciplina, prevista dall'art. 1, co. 68, primo periodo, e commi da 69 a 72, L. n. 190/2012 (valida per i magistrati già collocati fuori ruolo), non si applica ai magistrati ordinari, amministrativi e contabili.

L'art. 17, co. 1, dispone l'abrogazione dell'art. 50, co. 2, D.Lgs. n. 160/2006. Il co. 2 interviene sostituendo la tabella B, allegata alla legge 5 marzo 1991, n. 71, relativa al ruolo organico della magistratura ordinaria, in coerenza con le disposizioni dell'articolo 13.

5.5 Parere 2^a Commissione permanente del Senato della Repubblica.

La commissione con resoconto sommario n. 131 del 05/03/2024 ha espresso parere favorevole con la seguente condizione: all'articolo 15, concernente la disciplina transitoria, sia stabilito che l'entrata in vigore dell'articolo 13, che introduce innovazioni in materia di numero massimo di magistrati collocabili fuori ruolo, sia differita al 31 dicembre 2025.

5.6 Parere 2^a Commissione permanente (Giustizia) della Camera dei Deputati.

La commissione nella seduta del 5.3.2024 ha espresso parere favorevole con la seguente condizione: all'articolo 15, concernente la disciplina transitoria, sia stabilito che l'entrata in vigore dell'articolo 13, che introduce innovazioni in materia di numero massimo di magistrati collocabili fuori ruolo, sia differita al 31 dicembre 2025.

5.7 Osservazioni Giunta UCPI, in relazione all'Atto del Governo n. 107, sottoposto a parere parlamentare.

- 1) Limiti temporali minimi di esercizio delle funzioni giudiziarie (10 anni/3 anni).

L'art. 4, co. 4, dell'atto governativo prevede le deroghe al limite del triennio che deve trascorrere prima che il magistrato, già fuori ruolo, possa esservi nuovamente (ri)collocato (lett. a – f).

A ben vedere, le deroghe riguardano tutti gli incarichi di maggior rilievo, in quanto si tratta delle posizioni di collaborazione e contatto con la Presidenza della Repubblica, con la Presidenza del Consiglio e i vertici dei ministeri, fatta eccezione per le lettere a) ed f) che afferiscono direttamente o indirettamente a funzioni giurisdizionali.

Nello stesso tempo, sono stati esclusi – altresì – gli incarichi presso la Scuola Superiore della Magistratura e il CSM.

La deroga prevista, di fatto, contraddice la regola generale introdotta dalla riforma di svolgimento delle funzioni di istituto per almeno un triennio prima del (ri)collocamento fuori ruolo, sostanzialmente, eliminando questo piccolo ostacolo al "fuori ruolo" perenne, così consentendo – senza una convincente

spiegazione – un costante “tornello” tra un incarico e l’altro, proprio in relazione agli incarichi più delicati, poiché di maggior rilievo, rispetto ai quali le limitazioni dovrebbero essere maggiori per evitare costanti contatti e contaminazioni tra la magistratura e politica nelle sue varie declinazioni.

D’altra parte, il “*triennio di intervallo*” era già previsto dalla circolare del CSM sugli incarichi extragiudiziari con alcune deroghe molto simili (circolare P13778 del 2014 e succ. mod., art. 116).

Dunque, in concreto, nulla cambia rispetto allo *status quo*, escludendo ogni volontà di riforma.

2) L’interesse dell’amministrazione di appartenenza.

Il criterio delega, di cui all’art. 5, lett. c) e d), ancora la valutazione circa la sussistenza del requisito dell’interesse dell’amministrazione di appartenenza al collocamento fuori ruolo del magistrato a criteri oggettivi.

Al contrario, l’art. 5, co. 5, dello schema in esame tradisce tale criterio, laddove per gli incarichi indicati (tra cui gli incarichi apicali al Ministero di Giustizia) l’interesse dell’amministrazione è presunto *ex lege*, con buona pace dei prescritti *criteri oggettivi*, voluti dalla delega.

Appare evidente che, anche in questo caso, l’intento riformatore (flebile) della delega è del tutto frustrato dallo schema di decreto delegato.

3) Scoperture dell’ufficio giudiziario di provenienza.

Contrariamente a quanto previsto dal criterio delega (art. 5, co. 1, lett. f), l’art. 6, co. 3, dello schema in questione autorizza “...per gli incarichi di rilievo costituzionale nonché per gli incarichi di livello internazionale” il collocamento fuori ruolo con determinazione dell’organo di governo autonomo anche in presenza di rilevante scopertura dell’organico di servizio.

Anche qui, la riforma si limita a recepire le circolari del CSM già vigenti (circolare P13778, art. 106, co. 4).

Come dire che per le Corti internazionali o, comunque, per le funzioni giurisdizionali o di collegamento svolte all’estero, nonché per gli incarichi presso organi di rilievo costituzionale (CNEL, Consiglio di Stato, Corte dei conti, CSM e Consiglio supremo di difesa) *omnia licet*.

4) Limite temporale massimo del collocamento fuori ruolo.

L’art. 11, co. 2, dell’atto governativo viola la delega (art. 5, co. 1, lett. g) laddove estende l’applicazione del termine massimo decennale di collocamento fuori ruolo a “...*tutti gli incarichi di cui all’art. 4, comma 4, lettere b), c) ed e)*” senza considerare che la richiamata lett. b) include anche gli “*incarichi di segretario generale e vice-segretario generale o segretario delegato presso la Scuola superiore della magistratura*”, non contemplati dalla legge delega.

Inoltre, l’art. 11, co. 3, dello schema in parola viola la delega, in quanto permette il superamento del limite decennale di collocamento fuori ruolo per gli incarichi di procuratore capo europeo, procuratore europeo, magistrato di collegamento all’estero, trascurando di considerare che la legge delega stabilisce le deroghe al termine decennale con riferimento all’art. 1, co. 70, L.

n. 90/2012 (c.d. legge Severino), che, tuttavia, le ammette unicamente per i soli membri di Governo, cariche elettive, anche presso gli organi di autogoverno e componenti delle Corti internazionali comunque denominate. Appare evidente che *“procuratore capo europeo”, “procuratore europeo” e “magistrato di collegamento all’estero”* non sono riconducibili nell’alveo della definizione di *“componenti delle Corti internazionali comunque denominate”*.

5) Numero massimo dei magistrati fuori ruolo.

È questo l’ambito in cui l’A.G. 107 tradisce maggiormente la *ratio legis* della delega, stante che è prevista una riduzione assolutamente marginale e trascurabile del numero complessivo dei magistrati fuori ruolo.

Se si considera che la legge vigente permette di collocare fuori ruolo un numero massimo di 200 unità (art. 1 *bis*, D.L. n. 143/2008, lettera M della Tabella), oltre a quelli destinati al CSM, alla Corte Costituzionale e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, e che di questi 200 possono essere destinati al Ministero di Giustizia non più di 65 unità (art. 19, D.lgs. n. 300/1999) ci si rende conto che il criterio direttivo di cui all’art. 5, co. 1, lett. h) della legge delega *“...ridurre il numero massimo di magistrati che possono essere collocati fuori ruolo, sia in termini assoluti che in relazione alle diverse tipologie di incarico che saranno censite...”* risulta completamente tradito.

Infatti, sul punto, l’art. 13 dello schema in esame prevede una riduzione del limite numerico per i magistrati ordinari fino a 180 unità (25 per amministrativi e 25 per contabili) lasciando invariato il secondo termine.

La riduzione è davvero minima, di appena 17 unità, atteso che stando a quanto risulta dal sito *internet* del CSM aggiornato al 2 febbraio 2023, i magistrati ordinari attualmente fuori ruolo sarebbero 162, ai quali si aggiungerebbero i 35 collocati presso il CSM, la Corte Costituzionale e la Presidenza della Repubblica, per un totale di 197.

Né è ridotto il numero massimo di magistrati collocabile presso il Ministero della giustizia, con grave pregiudizio per l’efficienza del sistema e il corretto articolarsi dei rapporti tra poteri dello Stato.

Quanto al secondo profilo, nulla è detto in ordine alle diverse tipologie di incarico che avrebbero dovuto essere censite, se non per incarichi delle quattro tipologie indicate al comma 2 (2. *In ogni caso, i magistrati ordinari non possono essere collocati fuori ruolo presso organi o enti diversi dal Ministero della giustizia, dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dal Consiglio superiore della magistratura e dagli organi costituzionali in numero superiore a 40 unità*).

6) Normativa transitoria

L’art. 15, co. 1, dell’A.G. 107, conformemente all’art. 12 delle preleggi, stabilisce che la nuova normativa si applicherà solo a incarichi conferiti o autorizzati dopo la data di entrata in vigore del decreto delegato, salvo, poi, introdurre una serie di distinguo e conseguenti anomalie che non possono che essere lette come volontà di differire gli effetti della riforma e mantenere la disciplina del fuori ruolo quanto più possibile libera da ogni vincolo.

Tant'è.

È previsto che ai magistrati fuori ruolo al momento della data di entrata in vigore del decreto si applicherà *"la disciplina vigente al momento del conferimento o dell'autorizzazione dell'incarico"* (co. 2).

Inoltre, per gli incarichi al CSM, Corte costituzionale o Presidenza della Repubblica, già in corso, la durata di un precedente incarico extragiudiziario non è computata nel termine massimo complessivo di 10 anni (co. 3).

Sembrerebbe pertanto che, avendo già fatto 9 anni presso uno dei tre organi predetti, possa autorizzarsi un prolungamento del fuori ruolo per altri 10 anni. Appare evidente la violazione della legge delega che mira a ridurre il tempo complessivo degli incarichi fuori ruolo e dell'attuale disciplina di riferimento (L. n. 190/2012) che prevede il termine decennale massimo anche per gli incarichi da conferire o autorizzare presso la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale o presso gli organi di governo autonomo che, di fatto, rimane aggirata.

5.8 La nuova disciplina

È stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 6 aprile 2024 il decreto legislativo n. 45/2024, che dà attuazione alla legge delega sull'ordinamento giudiziario (71/2022), in riferimento alla *"disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili"*.

Il provvedimento, entrato in vigore il 21 aprile, rinvia al 2026 il "taglio" dei magistrati ordinari fuori ruolo previsto dalla riforma perché il Governo ha ritenuto inopportuno privarsi delle loro specifiche competenze in un momento delicato per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR.

5.10 Dati pubblici disponibili e osservazioni.

Gli ultimi dati pubblici disponibili relativi ai magistrati ordinari fuori ruolo sono quelli pubblicati sul sito del Csm e aggiornati alla data del 2 febbraio 2023.

Vi sono elencate le seguenti categorie di fuori ruolo per un totale complessivo di 222 magistrati:

- magistrati collocati fuori ruolo per incarichi elettivi per un totale di 23 unità;
- magistrati collocati fuori ruolo presso organi costituzionali o di rilievo costituzionale per un totale di 35 unità, di cui 15 al CSM (prevalentemente, come segretari ai membri eletti o addetti all'ufficio studi) 16 alla Corte Costituzionale (come assistenti di studio dei Giudici costituzionali), 4 alla Presidenza della Repubblica (con funzioni di consigliere e/o segretariato);
- magistrati collocati fuori ruolo per ricongiungimento coniuge per un totale di 2 unità;
- magistrati collocati fuori ruolo presso altri uffici o enti per un totale di 162 unità.

Questi 162 magistrati operano in svariati organismi quali, ad esempio, ambasciate, Autorità garante della concorrenza e del mercato, Anac (Autorità

nazionale anticorruzione), Commissione parlamentare antimafia, istituzioni giudiziarie europee e internazionali (Commissione Europea, CGUE, Corte Penale Internazionale, CEDU, Eurojust, EPPO, IMO), Presidenza del Consiglio dei Ministri, alcuni ministeri (Economia e Finanza, Affari Esteri, Beni culturali, Infrastrutture e Trasporti, Disabilità), rappresentanze permanenti, Scuola Superiore della Magistratura, e, ovviamente, il ministero della Giustizia, dove lavorano 140 magistrati.

Tra questi ultimi un numero significativo di 14 opera presso l'ufficio legislativo, 18 presso l'ispettorato generale, 6 presso il dipartimento minorile, 4 al dipartimento amministrazione penitenziaria.

I restanti 98 ricoprono funzioni di capo o vicecapo dipartimento, altri sono direttori generali o di ufficio, con funzioni prettamente amministrative.

Rebus sic stantibus, è interessante notare com'è stato acutamente osservato¹⁵ che gli uffici che si occupano maggiormente del PNRR non sono, in realtà, diretti da magistrati.

Ciò avviene per il Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione, e le tre direzioni generali in cui è articolato (Statistiche, Politiche di coesione, Sistemi informativi) nonché per l'Unità di missione per l'attuazione degli interventi del PNRR, istituito presso l'Ufficio di gabinetto del ministero della Giustizia. Allo stesso modo, vi è un magistrato a capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, ma, anche due dirigenti amministrativi nelle fondamentali direzioni generali del personale e della formazione (che si occupa, anche, degli addetti dell'ufficio per il processo) e del bilancio e contabilità.

Inoltre, il medesimo autore ha osservato che, atteso il dibattito in corso, "*...ciò che dovrebbe ispirare la nomina di persone nei vari uffici del ministero della Giustizia non dovrebbe essere l'appartenenza o la non appartenenza alla magistratura, ma la valutazione delle competenze e delle esperienze possedute per ricoprire adeguatamente quell'incarico.*

Un altro aspetto mi pare degno di attenzione.

Le norme hanno sempre permesso ai vari ministri della Giustizia, che si sono succeduti, un'ampia discrezionalità nelle nomine ministeriali.

Quindi, il ministro potrebbe già ridurre il numero di magistrati, che operano al suo interno – semplicemente - non nominandoli.

Pertanto, non si comprende l'indispensabilità di una norma che ne definisca un numero massimo, a meno che le pressioni per la nomina di magistrati al ministero, piuttosto, ad esempio, di validi dirigenti amministrativi, prescindano dalle competenze possedute e segua altre logiche che sarebbe ora di abbandonare, assumendosi la responsabilità di avvalersi di persone competenti a prescindere dall'eventuale toga indossata. Questa sarebbe una piccola riforma nella giusta direzione a normativa costante e a costo zero¹⁶.

¹⁵ Il Sole 24 Ore|15 aprile 2024|NORME E TRIBUTI|p. 30|di Marco Fabri. Dirigente di ricerca Consiglio nazionale delle ricerche

¹⁶ Il Sole 24 Ore|15 aprile 2024|NORME E TRIBUTI| p. 30|di Marco Fabri. Dirigente di ricerca Consiglio nazionale delle ricerche

D'altra parte, giova rilevare come vi siano sempre stati, all'interno della magistratura, delle istituzioni e nella dottrina, ampi dibattiti in merito all'opportunità del collocamento fuori ruolo dei magistrati.

In uno scritto¹⁷, pubblicato su *Questione Giustizia* (portale di Magistratura Democratica) in data 22.9.2022, la Giudice del Tribunale di Milano, Daniela Cardamone, ha ripreso taluni di tali rilievi critici, che danno il segno di un istituto controverso e, forse, controproducente rispetto alle finalità perseguite. È stato, infatti, evidenziato come con il collocamento fuori ruolo dei magistrati l'amministrazione della giustizia non ne trarrebbe alcun vantaggio e la destinazione degli stessi ad altri incarichi avrebbe conseguenze negative in termini di riduzione dell'organico e di sottrazione di energie lavorative agli uffici giudiziari.

Inoltre, la Giudice ha messo in evidenza come da talune parti si sia sostenuto che il collocamento fuori ruolo, tanto più se prolungato nel tempo, potrebbe determinare una diminuzione del sapere professionale che avrebbe ricadute negative sul sistema giustizia al momento del ritorno alla giurisdizione¹⁸.

Nel contempo, è stato evidenziato come il collocamento dei magistrati in posizioni di rilievo all'interno di istituzioni eminentemente politiche (*rectius*, ministeri) per lo svolgimento di compiti di natura giuridico-amministrativa ai più vari livelli rischierebbe di ingenerare confusione tra due aree che la Costituzione ha inteso separare con nettezza: da una parte, l'amministrazione della giurisdizione, riservata a un organo di garanzia quale il Consiglio superiore della magistratura; dall'altra, l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, riservati in via esclusiva alla responsabilità politica del Ministro, ai sensi dell'art. 110 Cost.

Inoltre, il contributo in parola ha saputo mettere in risalto come lo svolgimento di incarichi di diversa natura porrebbe un problema, al ritorno in ruolo dei magistrati, di potenziale pregiudizio sulla loro indipendenza e imparzialità, in quanto avrebbe l'effetto di avvicinarli alla sfera politica¹⁹.

Non di minore conto è la manifestata preoccupazione che la magistratura, già titolare di penetranti poteri, possa – attraverso la propria presenza, ad

¹⁷ Daniela Cardamone - Giudice del Tribunale di Milano - *La nuova disciplina del collocamento fuori ruolo dei magistrati*

<https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/la-nuova-disciplina-del-collocamento-fuori-ruolo-dei-magistrati>

¹⁸ Su questi aspetti critici del collocamento fuori ruolo dei magistrati vds.: G. Di Federico, *Gli incarichi extragiudiziari dei magistrati: una grave minaccia per l'indipendenza e l'imparzialità del giudice, una grave violazione del principio di separazione dei poteri*, in F. Zanotti (a cura di), *Le attività extragiudiziarie dei magistrati ordinari*, Cedam, Padova, 1981; N. Zanon e F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Zanichelli, Torino, 2019, p. 128; F. Dal Canto, *Commistioni "consentite" ma pericolose tra magistratura e politica*, in *Federalismi*, n. 28/2020, pp. 47 ss.

www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=44227

¹⁹ In questo senso, si vedano le riflessioni di G.M. Flick, *Magistratura, incarichi giudiziari e politica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016

www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2016_Flick.pdf

esempio, negli uffici legislativi dei ministeri – influire sull’attività legislativa del Parlamento.

La stessa autrice ha poi riconosciuto come all’interno della magistratura sia stata avvertita – già da tempo – l’esigenza di evitare che i magistrati possano svolgere carriere “parallele” a quella giudiziaria, ovvero beneficiare, per le progressioni in carriera, di percorsi professionali maturati al di fuori dell’esercizio delle funzioni giudiziarie²⁰.

Sotto tale profilo, la Magistrata ha richiamato un interessante verbale del Comitato direttivo centrale dell’Associazione nazionale magistrati del 22 dicembre 2012, redatto all’esito di una riunione svoltasi all’indomani dell’emanazione della legge 6 novembre 2012, n. 190, nel quale è stato evidenziato come le norme, introdotte da tale legge, lasciavano insoddisfatte alcune esigenze di razionalizzazione del sistema²¹.

Da questo punto di vista, è stato osservato che, se appare inconfutabile che i magistrati fuori ruolo costituiscono una risorsa indispensabile e strategica sia per il miglioramento dell’efficienza di importanti settori della P.A. sia per l’accrescimento del prestigio della magistratura nel suo complesso, derivante dalla riconosciuta qualità dell’opera che essi sanno offrire, è pur sempre avvertita l’esigenza di introdurre o rendere più efficaci nella normativa primaria e secondaria alcuni principi di fondo, volti a contemperare le esigenze delle amministrazioni “di destinazione” con quelle dell’amministrazione giudiziaria.

Tale composizione dovrebbe favorire la previsione di disposizioni più stringenti in termini di numero dei magistrati fuori ruolo e di tipizzazione degli incarichi che l’organo di autogoverno può autorizzare, così selezionando preventivamente quali di essi rispondono alle finalità dell’istituto, con l’introduzione di adeguate forme di pubblicità della “chiamata”, seguita poi da una selezione dei titoli degli aspiranti.

In tema di durata del collocamento fuori ruolo il citato deliberato del CDC ha ritenuto non sufficiente l’introduzione del limite di dieci anni, in quanto la possibilità di trascorrere in via continuativa fuori ruolo l’intero periodo rischia di determinare l’impoverimento del singolo sotto il profilo professionale.

Per cui, già allora, è stata sottolineata la necessità di limitare la durata del singolo incarico a cinque anni, fatte salve deroghe predeterminate e facilmente individuabili, e di introdurre il divieto di transito da un incarico a un altro che comporti il superamento di tale limite.

Inoltre, è stata ritenuta opportuna la previsione di un intervallo minimo di tre anni prima di poter assumere un altro incarico fuori ruolo.

Angelo Gaccione

²⁰ In questo senso, vds. N. Zanon e F. Biondi, *Il sistema*, op. cit

²¹ Vds. l’allegato n. 2 al verbale del Comitato direttivo centrale dell’Anm del 22 dicembre 2012 www.associazionemagistrati.it/allegati/verbale_cdc_22dic12.pdf

LAPO GRAMIGNI
AVVOCATO



PARTE II

IL RECLUTAMENTO DEI MAGISTRATI E L'ANNOSA QUESTIONE DEI TEST PSICO-ATTITUDINALI.

La chimera dei test psico-attitudinali

La norma che prevede i test psicoattitudinali è stata inserita nel corso dell'ultimo passaggio al CdM nel testo del D. Lgs. 44 del 28 marzo 2024; con l'art. 5, che modifica l'art. 1 del D. Lgs. 160 del 2006, viene introdotta nel co. 4 una lettera m bis che prevede un *"colloquio psico-attitudinale diretto a verificare l'assenza di condizioni di inidoneità alla funzione giudiziaria, come individuate dal Consiglio superiore della magistratura con propria delibera"*. Viene inoltre previsto con il co. 5 bis che, dopo il superamento delle prove scritte, i candidati *"sostengono i test psico-attitudinali individuati dal Consiglio superiore della magistratura, per le medesime finalità, nel rispetto delle linee guida e degli standard internazionali di psicometria. Il colloquio psico-attitudinale, diretto dal presidente della seduta con l'ausilio dell'esperto psicologo nominato ai sensi del comma 6 (tra docenti universitari in materie psicologiche), si svolge dinanzi alla commissione o alla sottocommissione competente per la prova orale, cui è rimessa la valutazione anche dell'idoneità psico-attitudinale"*.

La norma è destinata a divenire operativa dai concorsi banditi dal 2026, mentre a breve il CSM dovrebbe varare la normativa secondaria di riferimento.

L'ANM ha immediatamente e reiteratamente espresso contrarietà ai test, facendo riferimento, da un lato, alla scarsa determinatezza del loro contenuto, e, dall'altro, alla presunta volontà politica di fare apparire la categoria dei magistrati come bisognosa di maggiori verifiche (si contano due deliberati della Giunta e uno del CDC nel giro di un mese, che ribadiscono "ferma e assoluta contrarietà").

Qualche voce isolata nella magistratura ha preso posizioni diverse. Non si può non ricordare la posizione di Nicola Gratteri che nel 2019 disse in una intervista registrata che il logorio dell'attività da magistrato si sarebbe in effetti potuto monitorare con test periodici.

In risposta ai critici che accusano i test di scarsa scientificità, il Ministro della Giustizia ha dichiarato che i magistrati sono sottoposti a test psico-attitudinali «praticamente in tutta Europa». Come esempi, sono stati citati la Francia, che «ha un po' ridotto» questi test, la Germania, il Belgio, il Portogallo e i Paesi Bassi.

Secondo le verifiche fatte dal sito Pagellapolitica.it, che si occupa di *fact-checking* ed espone le fonti delle proprie informazioni, a oggi 12 Stati UE su 27 sottopongono i candidati magistrati a test psico-attitudinali per controllare se sono adatti a ricoprire questo incarico. Tra i Paesi con i test ci sono il Portogallo (*fact checker* Poligrafo), il Belgio e i Paesi Bassi. In Francia «*i test psico-attitudinali per i magistrati sono stati in vigore dal 2008 al 2017 e poi sono stati aboliti*», ha spiegato a "Pagella Politica" il progetto di *fact-checking* francese Les Surligneurs, esperto di questioni legali. Più sfumata è invece la

situazione in Germania: secondo fonti stampa italiane, qui i test psico-attitudinali esistono, ma non sono obbligatori e sono a discrezione dei singoli *Länder*, ossia gli Stati federati. La legge tedesca che regola il sistema giudiziario del Paese non menziona l'esistenza di test per i magistrati tra i requisiti per accedere a questo incarico.

Gli altri Paesi europei dove sono previsti test per i giudici sono: la Repubblica Ceca, dove il processo di selezione prevede una prova scritta, un colloquio e un esame psicologico; l'Irlanda, dove gli aspiranti giudici sono valutati da una commissione anche sulla base del loro carattere e temperamento; la Croazia, dove chi passa il concorso deve superare un test psicologico; il Lussemburgo, dove i test sono fatti durante la fase pre-selettiva; l'Ungheria, dove i giudici sono sottoposti a test attitudinali; l'Austria, dove la valutazione viene fatta da uno psicologo indipendente; la Romania, dove i test psico-attitudinali sono sia scritti che orali; e la Slovacchia, che ha adottato i test nel 2012.

Nei restanti Paesi non sono previsti o non sono obbligatori test psico-attitudinali per i magistrati. Questo non vuol dire che su questo tema non ci sia dibattito anche all'estero. Per esempio, il sito ellinikahoaxes.gr, spiega che in Grecia i test non ci sono, ma a luglio 2023 il Ministro della Giustizia Georgios Floridis ha dichiarato che bisognerebbe introdurli.

Secondo le dichiarazioni di chi già in commissione giustizia ha proposto l'inserimento dei test, inserimento sul quale taluno ha espresso qualche riserva sul piano dell'eccesso di delega, il test dovrebbe essere il c.d. *Minnesota multiphasic personality inventory* ed è il test più usato per le selezioni in ambito della psicologia del lavoro e della psicologia giuridica: permette di scoprire patologie di natura psichiatrica, nevrosi, psicosi. Circa 600 affermazioni per cui indicare vero; falso; prevalentemente vero; prevalentemente falso. Ogni risposta, per gli psicologi e gli psichiatri unici abilitati a somministrare il test, ha un significato che determina poi la valutazione. Viene somministrato alle forze dell'ordine, ai militari, al personale della Pubblica Amministrazione, ai piloti di aereo.

Sarantis Thanopoulos, Presidente della Società Psicoanalitica Italiana, ha pubblicato un articolo sulla rivista di Magistratura democratica, *Questione Giustizia*, affermando la sua contrarietà ai test; Fabrizio Starace, Presidente della Società italiana di epidemiologia psichiatrica (Siep), è invece favorevole. Santo Di Nuovo, docente di psicometria e di *past-president* della Associazione Italiana di Psicologia, ha precisato che il test MMPI di cui tanto si parla non è un test *psicoattitudinale* ma appartiene alla categoria dei test di *personalità*. *Attitudinali* sono infatti i test che valutano specifiche capacità in settori delle competenze cognitive, potenzialità che favoriscono gli apprendimenti in quei settori. Le attitudini riguardano capacità verbali (di comprensione e uso del linguaggio), di applicare la logica induttiva o deduttiva, di ragionare usando calcoli numerici o immagini, di rispondere accuratamente agli stimoli presentati, ecc.

Invece il test MMPI riguarda caratteristiche di *personalità*, dunque emotive, motivazionali, con riferimento a potenziali patologie psichiche. Le scale di base

misurano tendenze a deviazioni patologiche quali ad esempio ipocondria, depressione, paranoia, spunti psicotici, introversione sociale. Oltre il profilo di base, con le scale di patologia e quelle di controllo dell'attendibilità delle risposte, la versione più recente contiene altri due differenti profili (non citati nell'articolo) che quantificano diverse condizioni e disagi psichici, come ansia, debolezza dell'Io, ostilità latente, responsabilità sociale, incertezza nei ruoli sessuali, stress post-traumatico, tossicodipendenza, disagio sociale, difficoltà familiari e lavorativi, e tanto altro.

Ha quindi affermato che è sul piano tecnico che il problema va spostato, a partire dalla chiara e univoca definizione di test psicoattitudinali. Ammesso che le attitudini possono essere legittimamente valutate per l'accesso ad una professione, resta da stabilire accuratamente quali "attitudini" psichiche servono per fare il magistrato.

Definire delle attitudini necessarie è più facile per professioni tecniche (attenzione, memoria, prontezza di riflessi, ecc.), mentre meno agevole è capire quali competenze cognitive sono *specificamente* utili per assumere funzioni inquirenti o giudicanti, oltre le conoscenze della materia e le capacità generali di comprensione ed espressione verbale e di ragionamento logico-deduttivo, che peraltro sono elementi utili per far bene tutte le professioni e che proficuamente possono essere valutate per accedere ad esse.

Esistono strumenti psicometrici adeguati a valutare queste caratteristiche (ben diversi dal test MMPI impropriamente citato) e le società scientifiche di psicologia potrebbero contribuire a definire delle linee-guida al riguardo se si decidesse di inserire test psicoattitudinali nella valutazione concorsuale per l'accesso alle professioni giuridiche. Inoltre, si dovrebbe valutare empiricamente – con attendibili studi scientifici longitudinali – l'efficacia a lungo termine di queste modalità di selezione, come proposto in altri Paesi e come è stato fatto per altri profili professionali.

In conclusione, l'inserimento dei test, con la sostanziale indeterminatezza del loro contenuto – contenuto che sarà compito del CSM delineare – e l'ampissimo arco temporale che ci separa dal momento della loro effettiva applicazione, lascia la sensazione di una *boutade* con valore simbolico più che un effettivo e meditato strumento di verifica della professionalità dei magistrati.

Valentina Alberta

Parte III

RAGIONANDO SULLA SEPARAZIONE DELLE CARRIERE: COME SI FA IN EUROPA?

Prime riflessioni comparative.

1. Schema di analisi dell'ordinamento giudiziario della Gran Bretagna (Errico Frojo) – 2. Riflessione comparativa sull'ordinamento giudiziario della Gran Bretagna (Inghilterra e Galles): un diverso modo di assicurare l'indipendenza

del potere giudiziario dagli altri poteri dello Stato (Errico Frojo) – 3. Schema di analisi dell'ordinamento giudiziario del Portogallo (Giuliano Calabrese, Vittorio Basile, Nando Bartolomei) - 4. Breve riflessione comparativa sull'ordinamento giudiziario portoghese: la fisionomia del Pubblico Ministero lusitano nel modello di separazione delle carriere (Giuliano Calabrese, Vittorio Basile, Nando Bartolomei)

1. Schema di analisi dell'ordinamento giudiziario della Gran Bretagna

- *Circa l'esercizio dell'azione penale:*

1) L'azione penale.

In Gran Bretagna l'esercizio dell'azione penale è discrezionale. La titolarità è condivisa tra la polizia che, oltre a raccogliere elementi investigativi in totale autonomia, formulare valutazioni di opportunità per l'esercizio dell'azione penale, esercita l'azione penale notificando gli addebiti all'accusato ed il *Crown Prosecution Service (CPS)*, indipendente dal potere esecutivo e separato dalla magistratura giudicante, al quale compete controllare le indagini e le iniziative della polizia anche al fine di interromperne il corso e, a sua volta, esercitare l'azione penale per i reati più gravi di competenza delle *magistrate's courts* e delle corti superiori.

Al vertice del CPS vi è un *Director of Public Prosecution (DPP)* nominato dall'*Attorney General*. Quest'ultimo è un Ufficio di nomina governativa.

Nei procedimenti per reati di particolare gravità o che involgono fatti relativi alla sicurezza dello Stato l'azione penale è esercitata direttamente dall'*Attorney General*, così come per i reati legati al terrorismo ove l'Ufficio in parola deve prestare il consenso (all'esercizio dell'azione penale).

L'azione penale viene esercitata in presenza di due condizioni necessarie: la prima, concernente il quadro probatorio e quindi la prospettiva di condanna dell'indagato (affidabilità delle prove e loro utilizzabilità in giudizio, prove depositate dalla difesa, attendibilità di una confessione, etc.); la seconda, riguarda la sussistenza di un interesse pubblico all'esercizio dell'azione (sussiste interesse pubblico se il reato è stato consumato utilizzando armi oppure è stato commesso nei confronti di un'autorità pubblica o con un movente discriminatorio. Allo stesso modo, in senso opposto, possono indurre a non procedere la distanza temporale tra il fatto illecito ed il giudizio instaurando, l'età avanzata dell'imputato o le sue condizioni psicofisiche etc.).

2) Pubblici Ministeri.

Il sistema inglese, in linea generale, non prevede delle vere e proprie carriere dei magistrati come negli altri paesi europei continentali. Invero, tanto la funzione giudicante quanto quella requirente sono esercitate da avvocati

(*solicitor* o *barrister* con un certo numero di anni di esperienza, “*experience in law*”).

Con il *Constitutional Reform Act* (CRA) del 2005 è stata riformata la nomina dei giudicanti i quali, sebbene formalmente nominati dal *Lord Chancellor* (le cui funzioni sono esercitate dal Ministro della Giustizia) ora sono selezionati dalla *Judicial Appointment Commission* (JAC) che, pur dipendendo finanziariamente dal Ministero della Giustizia, si pone come un organismo indipendente. Esso è composto di 15 componenti provenienti da diversi ambiti della giustizia inglese (due membri vengono eletti tra i *solicitors* e i *barristers*) nominati dal Re su proposta del *Lord Chancellor*. Il JAC nomina il *Lord Chief of Justice*, massimo rappresentante del potere giudiziario, il quale è Presidente delle *Courts of England and Wales* e *Head of the Judiciary of England and Wales*, con molteplici funzioni, tra cui quelle di rappresentanza dinanzi al parlamento ed al governo ma soprattutto in tema di formazione, nomina ed organizzazione del lavoro dei magistrati.

L'Ufficio requirente è il *Crown Prosecution Service* (CPS) anche se esistono altre *prosecutor agencies* minori, con competenze specifiche in materia di frodi, terrorismo ed altri reati. Il CPS è dotato di una *Policy Unit* che, di concerto con il capo della *prosecuting agency*, stabilisce le priorità di politica criminale (l'azione penale è discrezionale). Il CPS, come le altre agenzie, ha anche funzione consultiva per le politiche di governo in tema di riforme legislative e giustizia penale.

Anche il *Prosecutor*, al pari dei giudici, non è un magistrato di carriera ma un avvocato che, una volta nominato, diventa un dipendente dello Stato (*civil servant*). Esso dipende dal *Chief Crown Prosecutor* (figura apicale omologa al Procuratore della Repubblica italiana con una certa competenza territoriale) il quale fa capo al *Director of Public Prosecution*, capo del CPS, il quale a sua volta opera sotto la supervisione dell'*Attorney General* (organo governativo che, peraltro, nomina il DPP). Addirittura, nei processi di maggiore importanza e complessità la funzione di *Prosecutor* può essere esercitata da un *barrister* che agisce autonomamente dopo aver ricevuto l'investitura dal *Prosecution Office*.

3) *Reclutamento, carriera e formazione del Magistrato e del Pubblico Ministero.*

Come detto, le diverse funzioni sono principalmente ricoperte da avvocati (*solicitors* e *barristers*) pertanto, non esiste una vera e propria carriera dei magistrati, come non esiste una vera e propria formazione comune, per la medesima ragione. Infatti, il numero dei giudici “togati” è straordinariamente basso (1.500 circa su 67 milioni di abitanti) in rapporto alla popolazione e sono impiegati principalmente presso le giurisdizioni superiori.

I giudicanti, prima nominati dal *Lord Chancellor* (espressione del governo) sono ora scelti dalla *Judicial Appointments Commission* (JAC) formata da 15 membri, attraverso diverse ed articolate procedure di selezione, a seconda dell'incarico da ricoprire (*Lord Chief of Justice*, *Head of Division*, *Senior*

President of Tribunal, Lord Justice of Appeal, giudici delle *High Courts* e delle altre Corti inferiori).

Il JAC è composto da un presidente e 14 membri nominati dal Re su proposta del *Lord Chancellor*, restando in carica per 5 anni.

Per la scelta dei giudicanti la Commissione procede ad una valutazione comparativa dei candidati, tesa a saggiarne le capacità. Oltre ad una valutazione di merito, i criteri di nomina perseguono due obiettivi: “*Good Character*”, relativo alla valutazione dei requisiti soggettivi del candidato e “*Judicial Diversity*”, ossia il rispetto del carattere pluralistico rispetto ad estrazione sociale, etnia, sesso dei candidati.

Solo all’esito di questo complesso *iter* interviene la nomina formale da parte del *Lord Chancellor* (o del Re), il quale ha un potere di *rejection* o di *reconsideration* raramente utilizzati.

La formazione dei giudicanti è curata dal *Judicial Office* (dipendente dal *Lord Chief Justice* vertice dell’Ordinamento giudiziario, nominato dalla JAC, dopo la riforma costituzionale del 2005) attraverso il *Judicial College*.

L’indipendenza del Giudicante, declinata sotto il profilo dell’inamovibilità, è sancita sin dal 1701 con l’*Act of Settlement* in base al quale il giudice poteva essere rimosso solo previa deliberazione delle due Camere del Parlamento. Nel 1993 con il *Judicial Pensions and Retirement Act* è stato consacrato il principio per il quale le uniche cause di cessazione dall’esercizio della funzione sono la morte, il pensionamento per raggiungimento dei limiti d’età (70), l’incapacità accertata o le dimissioni volontarie.

Con riferimento alle attività diverse da quella giudiziaria da parte di magistrati, nella legislazione britannica mancano esplicite disposizioni in ordine a comportamenti preclusi ai titolari di cariche giudiziarie o dai quali devono astenersi per motivi di onorabilità (incarichi remunerati o proventi diversi da quelli derivanti dall’esercizio della funzione), pur esistendo un codice di condotta.

Per quanto riguarda i *prosecutors*, essi sono dipendenti pubblici (*civil servant*) nominati attraverso concorsi e colloqui tra gli esercenti le professioni forensi (*Solicitors* e *Barristers*). Essi sono indipendenti dagli altri poteri dello Stato nello svolgimento della funzione. Selezioni, nomine e promozioni sono subordinate alla soddisfazione delle competenze e dei requisiti richiesti all’istante per andare a ricoprire una determinata posizione. Le *performances* dei *prosecutors* sono valutate annualmente da un responsabile (*Line Manager*).

4) Valutazione disciplinare.

A seguito del *Constitutional Reform Act* del 2005 e successive norme attuative, il procedimento disciplinare è esercitato dal *Lord Chacellor* e dal *Lord Chief Justice* di concerto tra loro a seguito di reclamo, irrogando, se del caso, le relative sanzioni. Essi sono coadiuvati dall’*Office for Judicial Complaints* (OJC) il cui ruolo ed organizzazione sono disciplinati da un protocollo d’intesa tra Ministero della Giustizia, Dipartimento Affari Costituzionali e Direzione Uffici Giudiziari dell’Inghilterra e del Galles.

Il reclamo deve essere presentato entro 12 mesi dal fatto contestato al giudice ed il procedimento resta sospeso ove il magistrato eserciti la funzione in un procedimento giurisdizionale in cui è parte il reclamante, fino alla sua conclusione. Se l'OJC non dichiara inammissibile il reclamo e lo accoglie, il *Lord Chancellor* ed il *Lord Chief Justice* possono avviare l'azione disciplinare che deve concludersi, di regola, in 3 mesi.

Per l'esame del reclamo, l'OJC nomina un giudice di livello pari o superiore a quello nei cui confronti sono state mosse le incolpazioni, il quale propone agli organi titolari del potere disciplinare il rigetto o l'accoglimento, dando avvio all'azione disciplinare. La decisione può essere riesaminata dal *Judicial Appointments and Conduct Ombudsman* su istanza dell'interessato. Il *Lord Chancellor* e/o il *Lord Chief Justice*, l'incolpato (o a seguito di una decisione del "Ombudsman") possono deferire il caso ad un collegio arbitrale (*Review Body* formato da 2 giudici e 2 membri laici nominati dal *Lord Chancellor* e dal *Lord Chief Justice*).

Le sanzioni, modulate a seconda della gravità degli illeciti, possono consistere nel richiamo (*advice*), censura (*warn*) o nella rimozione del giudice (*removal*). La rimozione è disposta dal Ministro della Giustizia con l'assenso del *Lord Chief Justice* mentre i giudici delle *High Courts* possono essere rimossi solo dal Re, a seguito di mozione di entrambe le Camere del Parlamento.

Per quanto riguarda la magistratura onoraria che, come abbiamo visto, costituisce l'ossatura portante del sistema giudiziario inglese (sono operativi 30.000 giudici onorari), opera una diversa competenza sotto il profilo disciplinare, in relazione ai reclami contro i *Magistrates* e i membri dei *Tribunals*. In questo caso i reclami devono essere presentati all'*Advisory Committee* o al Presidente dello stesso *Tribunal*.

L'esercizio del potere disciplinare nei confronti dei *prosecutors* è competenza del CPS.

Una volta giunto un reclamo, il caso viene assegnato ad un altro *prosecutor* che assume la veste di *Line Manager*. Questi, se il fatto non riveste particolare gravità, può intraprendere un'azione informale. Il *Line Manager* può anche ritenere necessario svolgere delle investigazioni con la consulenza del *Human Resources Directorate*. In tal caso viene nominato un altro *manager* chiamato *Investigating Officer*. Laddove il magistrato abbia addirittura commesso un reato, il fatto viene immediatamente riferito al *Chief Crown Prosecutor* dell'area di competenza territoriale, il quale ha il dovere di informare gli organi di polizia. I provvedimenti disciplinari emessi in prime cure sono appellabili. In caso di appello, il fascicolo viene affidato ad un *senior manager*, ossia ad un *prosecutor* più esperto. Nel caso in cui la sanzione emessa sia quella della rimozione, esiste un ulteriore grado di appello presso il *Civil Service Appeal Board*.

I *prosecutor* devono attenersi ad un codice di condotta, *The Crown Prosecution Service's Code of Conduct*, che si ispira in buona parte al Codice dei dipendenti pubblici, *Civil Service Code*. Inoltre, laddove il *prosecutor* appartenga alla

categoria degli avvocati, esso è soggetto, in aggiunta, alle relative regole di condotta ed etiche professionali.

I magistrati sono esonerati dalla responsabilità civile per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni. Principio radicato nei paesi di *common law*, a presidio dell'indipendenza della magistratura nel suo complesso. Lo *Human Rights Act* del 1988 ha riconosciuto il diritto al risarcimento in caso di ingiusta detenzione in ossequio all'art. 5 della CEDU.

5) *Consiglio Superiore della Magistratura (o organo equivalente).*

Considerato che l'organo di riferimento dei *prosecutor*, il *Crown Prosecution Service*, è sottoposto alla generale attività di sovrintendenza dell'*Attorney General*, assimilabile ad un procuratore generale di nomina politica, tuttavia, nessuna possibile influenza è consentita da parte di tale autorità, tranne che nei casi di procedimenti relativi alla sicurezza nazionale ed a quelli espressamente previsti dalla legge, relativamente ai quali è stabilita la necessità dell'autorizzazione a procedere da parte, appunto, dell'*Attorney General*.

Per quanto l'indipendenza del *prosecutor* nell'esercizio delle funzioni dagli altri poteri dello Stato sia garantita nei modi già descritti, il CPS o altre *prosecution agencies* non possono essere assimilati ad organi di "autogoverno" e di garanzia dell'indipendenza della magistratura, almeno secondo la concezione dei paesi di *civil law* dell'Europa continentale.

Il soggetto giuridico che più si avvicina ad un "Consiglio Superiore della Magistratura" è la *Judicial Appointment Commission (JAC)*, istituito con il *Constitutional Reform Act* del 2005, di cui abbiamo parlato nei punti 3) e 4), anche se altri soggetti contribuiscono al governo del potere giudiziario inglese, come il *Lord Chancellor* (rappresentante del potere esecutivo le cui funzioni sono esercitate dal Ministro della Giustizia) ed il *Lord Chief Justice* (rappresentate del potere giudiziario nominato proprio dal JAC).

In breve, il JAC è un organismo indipendente dal potere esecutivo che ha la funzione di selezionare i giudici che poi verranno formalmente nominati dal *Lord Chancellor* o dal Re (a seconda dell'importanza dell'incarico da ricoprire presso le diverse Corti). Questo tipo di commissione si definisce "*Executive Non Departmental Public Body*", nel senso che pur esercitando funzioni amministrative o regolatorie per conto dell'esecutivo e pur dipendendo finanziariamente da questo, si pone al di fuori dell'amministrazione (pur facendone formalmente parte). Il personale che vi opera non è attinto tra i dipendenti pubblici.

Il JAC è composto da 15 membri di cui 7 giudici in rappresentanza delle varie articolazioni della giustizia (giudici di diverse Corti); 6 membri laici individuati tra soggetti che non hanno mai svolto funzioni giudiziarie o esercitato la professione forense, tra i quali viene scelto il Presidente della Commissione; due membri tra coloro che esercitano la professione forense (*solicitors* e *barristers*) o membri del *Chartered Institute of Legal Executives*, organismo di formazione per le professioni legali. I componenti così scelti vengono nominati

dal Re su proposta del *Lord Chancellor* e restano in carica per un periodo di 5 anni, fino ad un massimo di 10 anni, anche non consecutivi. Possono essere rimossi solo con un provvedimento del Re, su proposta del *Lord Chancellor* per motivazioni ben definite inerenti all'ingiustificato inadempimento delle funzioni o per la perdita dei requisiti in caso di condanna penale o di fallimento. Per ogni categoria di provenienza le procedure di nomina sono diverse e sono disciplinate dallo *Statutory Instrument* n. 2191 del 2013. Si tratta di procedure complesse il cui scopo è quello, prefissato dal legislatore d'oltremarica, di effettuare nomine il più possibile scevre da condizionamenti politici. Come scritto al precedente punto 4) il JAC non è titolare dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati giudicanti. Potere esercitato, di concerto tra loro, dal *Lord Chancellor* e dal *Lord Chief Justice*.

Errico Frojo

2. Sull'ordinamento giudiziario della Gran Bretagna (Inghilterra e Galles): un diverso modo di assicurare l'indipendenza del potere giudiziario dagli altri poteri dello Stato.

L'esperienza del Regno Unito è assolutamente incomparabile con quella italiana o con quella di altri paesi i cui ordinamenti sono radicati nel *civil law*, per ragioni storiche e sociali che rimarcano differenze culturali insuperabili, stratificate nei secoli. È d'obbligo ricordare che l'Inghilterra è la culla del *common law*, modello giuridico basato sul valore vincolante dei precedenti giurisprudenziali, più che sulla codificazione di norme. Ciò ci pone di fronte al primo problema, rappresentato dall'assenza di una carta costituzionale che, come la nostra, detti regole sull'Ordinamento giurisdizionale.

Il modello processuale adottato è quello accusatorio "puro", da noi importato in forma temperata con il "nuovo" codice del 1989 o comunque devastato dalle interpolazioni giurisprudenziali e minato, ab origine, dalla mancata riforma della separazione delle carriere dei magistrati.

Le radici dell'ordinamento giudiziario inglese affondano nel medioevo, giungendo all'attuale configurazione attraverso radicali riforme anche del passato recente, come il *Prosecution of Offences Act* del 1985, *Human Rights Act* del 1998 e il *Constitutional Reform Act* del 2005. Si tratta di un paese storicamente ricco, fondamentalmente conservatore, con una tradizione democratica consolidata, nel quale è privilegiata l'iniziativa privata a scapito dell'intervento pubblico, da sempre aborrito e guardato con sospetto. In questo *humus*, nel corso dei secoli (in particolare con l'accentramento dei poteri nella corona a scapito del sistema feudale) si sono stratificati principi e garanzie di indipendenza del potere giudiziario, pur in assenza di una carta costituzionale che disciplinasse i rapporti tra poteri dello Stato, invero, formalmente riuniti nella figura del sovrano. Tra questi il pilastro portante dell'indipendenza del potere giudiziario si manifesta nel principio d'indamovibilità dei magistrati,

introdotto già con l'*Act of Settlement* del 1701, per il quale le uniche cause di rimozione sono la morte, il pensionamento, incapacità accertata, le dimissioni volontarie, l'aver riportato una condanna penale. Indipendenza della magistratura giudicante ulteriormente rafforzata con l'istituzione della *Justice Appointment Commission*, prevista dal *Constitutional Reform Act* del 2005 ed il ridimensionamento dei poteri del Lord Chancellor (le cui funzioni sono attualmente attribuite al Ministro della Giustizia), soprattutto riguardo l'accesso alla funzione giudicante, oggi regolato dalla JAC, proprio per evitare qualunque ingerenza politica proveniente dal Re, dal Parlamento o dal Governo.

L'affascinante peculiarità del sistema inglese è però rappresentata dall'esiguità del numero dei giudici "togati" (1.500 di cui solo i 165 che siedono presso le Corti superiori sono considerati giudici in senso stretto), con grande impiego di giudici onorari. Ciò nonostante, la magistratura onoraria giudicante gode delle stesse garanzie di quella togata. In concreto, il problema della carriera non è particolarmente rilevante o sentito.

Inoltre, le funzioni giudicanti più alte sono state storicamente appannaggio dei *Barristers* con *right of audience*. In breve, l'accesso alla magistratura passava, e ancora oggi in buona parte passa, attraverso l'esercizio della professione di avvocato (*solicitor*, *barrister*), con tutte le implicazioni culturali che ne conseguono nel modo di amministrare giustizia.

La "comune" cultura della giurisdizione, che in Italia si pretende essere esclusivo appannaggio della sola magistratura "togata", prende le mosse, in Inghilterra, dalla formazione e dall'esperienza dell'avvocato che, acquisita le necessarie competenze ed il prestigio dato dall'onorevole esercizio della professione per un certo numero di anni, intraprende la "carriera" di giudice. La centralità dell'avvocatura nella gestione del sistema giudiziario del Regno Unito non desta alcuno scandalo e non lede il prestigio e l'indipendenza del corpo giudiziario, parola con la quale si identifica la sola magistratura giudicante.

Nell'Ordinamento in esame assumono centralità la figura del giudice e l'indipendenza della magistratura giudicante. Oggetto della tutela è la sola indipendenza del giudice mentre la magistratura requirente ha sempre avuto una funzione politico amministrativa, tanto da essere stata a lungo appannaggio degli organi di pubblica sicurezza. Solo con il *Prosecution Offences Act* del 1985 venne creato il *Crown Prosecution Service*, un organismo che sovrintende alle attività dei *prosecutors*, anch'essi selezionati nell'ambito dell'avvocatura e altre professioni forensi. Il CRS è indipendente nell'esercizio della funzione requirente ma il *Director of Public Prosecutions*, che lo guida, è nominato dall'*Attorney General*, a sua volta di nomina governativa.

L'azione disciplinare nei confronti dei *prosecutors* è promossa ed esercitata attraverso procedure interne alla *prosecution agency* di riferimento mentre l'azione disciplinare nei confronti dei giudici è promossa, di concerto tra loro, dal *Lord Chancellor* (rappresentante del potere esecutivo) e dal *Lord Chief*

Justice (rappresentante del corpo giudiziario) ed esercitata attraverso la nomina di commissioni ad hoc.

La formula anglosassone per assicurare l'indipendenza del giudiziario dagli altri poteri dello Stato, tanto complessa quanto efficace, ha dimostrato la sua tenuta nel corso di secoli, con aggiustamenti che ne hanno sempre più accentuato la tutela da possibili intromissioni. L'ordinamento giudiziario del Regno Unito costituisce la più preziosa dimostrazione che esistono disparate soluzioni al problema della separazione dei poteri in un paese democratico, senza che una possa dirsi migliore di un'altra in termini assoluti. Se il più affine al nostro è il modello portoghese che prevede due CSM separati per Giudici e Pubblici Ministeri, senza alcuna sottoposizione di questi ultimi all'esecutivo, ciò non può inferire che le soluzioni adottate nelle altre principali grandi democrazie europee non offrano garanzie di tenuta, nei contesti in cui sono state generate ed hanno attecchito.

Pur in assenza dei canoni tradizionali che caratterizzano gli ordinamenti giudiziari di paesi come Italia, Francia, Spagna e Portogallo, l'equilibrio tra poteri viene ugualmente raggiunto e mantenuto. Nel Regno Unito la separazione delle "carriere" è netta. Le funzioni giudiziarie sono ben definite. Il legislatore, se vogliamo già con l'*Act of Settlement* del 1701 che sanciva il principio dell'inaffidabilità del magistrato giudicante, ha chiaramente inteso valorizzare la figura dei giudici introducendo meccanismi relativi alla loro selezione, oggi governata dalla *Judicial Appointment Commission*, all'esercizio dell'azione disciplinare, sottratta all'esclusivo esercizio da parte del *Lord Chancellor* espressione dell'esecutivo ed all'assenza di responsabilità civile, che ne rafforzano l'indipendenza.

Il giudice diventa così un potente baluardo contro eventuali abusi dei *prosecutor* o degli organi di polizia nello svolgimento delle indagini. In tal caso, il principale rischio paventato dai detrattori della riforma sulla separazione delle carriere dei magistrati, di un pubblico ministero "poliziotto" sottoposto all'esecutivo e privato della cultura della giurisdizione, finisce per essere un timore destituito di fondamento, nella misura in cui un giudice terzo, indipendente ed equidistante dalle parti rappresenta la garanzia di un freno ad eventuali anomalie processuali o a manifestazioni di pulsioni antidemocratiche veicolate attraverso la via giudiziaria.

3. Schema di analisi dell'ordinamento giudiziario del Portogallo

1) Esercizio dell'azione penale.

In Portogallo l'esercizio dell'azione penale è caratterizzato dall'obbligatorietà, ma possono essere predisposti dei criteri di priorità predeterminati dal Procuratore Generale, organo verticistico dell'Ufficio del Pubblico Ministero.

2) Pubblici Ministeri

Il sistema portoghese si caratterizza per la separazione delle carriere fra giudicanti e pubblici ministeri, ma gli stessi comunque costituiscono espressione del Potere Giudiziario e non subiscono condizionamenti dal potere esecutivo.

3) Reclutamento, carriera e formazione del Magistrato e del Pubblico Ministero

L'accesso alle due diverse carriere avviene attraverso concorsi separati, nei quali sono anche previste valutazioni psico-attitudinali.

Il tirocinio si caratterizza per una formazione parzialmente comune fra pubblici ministeri e giudici. Anche in Portogallo vige il principio della inamovibilità dei magistrati in relazione ad entrambe le carriere, se non in relazione a criteri predeterminati; gli incarichi direttivi vengono assegnati sulla base di criteri di anzianità e di merito.

4) Valutazione disciplinare.

La valutazione disciplinare viene svolta in relazione alle due diverse carriere dai due appositi CSM (vedi risposta successiva) sulla base di ispezioni disciplinari che annualmente vengono disposte in tutti i Tribunali.

5) Consiglio Superiore della Magistratura (o organo equivalente).

Sono presenti due diversi CSM: i magistrati del pubblico ministero vengono giudicati nel loro operato da un Organo di vertice autonomo e separato (il *Conselho Superior do Ministerio Público*) da quello che si occupa dei magistrati aventi funzione giudicante (il *Conselho Superior da Magistratura*).

Il *Conselho Superior da Magistratura* si compone di 17 membri: 7 giudici, scelti dai loro pari; 1 Presidente della Suprema Corte; 2 membri eletti dal Presidente della Repubblica; 7 membri dal Parlamento.

Il *Conselho Superior do Ministerio Publico* è composto da 19 membri: 7 dei quali eletti dai loro pari, dai 4 viceprocuratori generali regionali, da 5 membri eletti dall'Assemblea della Repubblica, da 2 membri nominati dal Governo, ed è presieduto dal Procuratore generale.

Giuliano Calabrese

Vittorio Basile

Nando Bartolomei

4. Sull'ordinamento giudiziario portoghese: la fisionomia del Pubblico Ministero lusitano nel modello di separazione delle carriere

4.1 Introduzione

In una fase storico-politica in cui sembra possibile discutere il (o comunque discutere sul) nostro modello di Ordinamento Giudiziario, lo studio dei sistemi di organizzazione giuridica di altri Paesi assume una connotazione più interessante e concreta della semplice valutazione astratta.

D'altro canto, appare evidente, seppur nella inevitabile straordinaria varietà dei sistemi e, prima ancora, delle loro origini culturali e storiche, come i quesiti di fondo permangano sostanzialmente in modo pressoché invariabile.

Di fatto niente di nuovo appare sotto il sole.

Proprio per tale ragione il sistema portoghese offre delle particolari ragioni di interesse nelle soluzioni adottate e, prima ancora, sulla modalità di formazione dello stesso.

In uno strano, ma al contempo affascinante gioco di specchi, in Portogallo, al momento della dissoluzione del regime salazarista, si è guardato al sistema giudiziario italiano ed in particolare alla strutturazione del Pubblico Ministero all'interno del potere giudiziario quale modello di riferimento.

Per cui la via intrapresa, per quanto differente, si caratterizza per un'evidente prossimità di fondo strutturale che consente quindi un raffronto di particolare utilità.

Gli spunti di maggiore interesse si colgono in relazione alle due grandi obiezioni storiche alla "Separazione delle Carriere" fra organo dell'accusa ed organo giudicante ed ovvero: 1) la conciliabilità del Pubblico Ministero "separato" dal Giudice con l'obbligatorietà dell'azione penale; 2) la potenziale subordinazione di tale modello di pubblico ministero al potere esecutivo. Nell'Ordinamento Giudiziario Portoghese, Pubblico Ministero e Giudice hanno carriere separate ma il sistema è caratterizzato dall'obbligatorietà dell'azione penale e dalla chiara inclusione del Pubblico Ministero nel potere giudiziario, senza alcuna intromissione del potere esecutivo né in ordine ai reati da perseguire né in relazione alle carriere dei magistrati.

La piena appartenenza del Pubblico Ministero nel potere giudiziario viene sottolineata, pur nella diversità dei concorsi rispetto a quelli per diventare Giudice, dalla formazione comune che viene irrogata durante il periodo di tirocinio.

La separazione del P.M. si caratterizza inoltre per la presenza di un autonomo Consiglio Superiore della Magistratura differenziato da quello, comunque esistente, riguardante i Giudici.

Anche il "CSM separato" costituisce ragione di particolare interesse nell'attuale prospettiva di riforma italiana.

Sempre da una visione esterna, e dal nostro punto di vista, si possono cogliere degli elementi di potenziale debolezza del sistema:

- I. la struttura fortemente gerarchizzata dell'Ufficio del Pubblico Ministero orientata verso il Procuratore Generale;
- II. la modalità prevista per la nomina dello stesso, dato che viene nominato dal Presidente della Repubblica (il quale è di nomina elettiva diretta)

anche fra i non appartenenti all'Ordinamento Giudiziario, anche se, per prassi consolidata, non sono allo stato mai stati nominati laici.

Nell'ambito delle potenziali modifiche al nostro sistema appare quindi particolarmente utile un approfondimento sulla figura del Pubblico Ministero nel modello di separazione delle carriere giudiziarie in Portogallo.

4.2 Premessa sul modello di separazione delle carriere in Portogallo

Per comprendere a pieno la specificità del modello proposto dall'esempio portoghese è imprescindibile partire dalla classificazione generale che attiene alla funzione svolta dai magistrati stessi, da distinguersi tra «giudicanti» e «requirenti». In termini estremamente semplicistici, mentre i primi sono costituiti dai magistrati chiamati quindi a esprimere una decisione in posizione di terzietà su un caso loro sottoposto dalle parti, i secondi sono chiamati a svolgere – per lo più nell'ambito di un procedimento penale – una funzione di indagine nella fase preliminare al processo vero e proprio e di pubblica accusa nella fase dibattimentale. Questi ultimi, proprio in relazione alla particolare funzione loro attribuita, occupano una posizione peculiare rispetto agli organi giudicanti, assumendo il ruolo di parte nel procedimento penale; conseguentemente, ad essi non potrebbe essere richiesta, in linea di tendenza, quella stessa terzietà e posizione *super partes* che è invece imposta agli organi giudicanti. Premesso questo, se è vero che l'organo requirente del pubblico ministero, variamente denominato, è figura ricorrente nelle democrazie stabilizzate, è altrettanto riscontrabile che i diversi ordinamenti hanno assunto posizioni differenti riguardo alla natura e alle garanzie da attribuirgli. Esso, infatti, può essere configurato come rappresentante della società, eletto dalla società o nominato da rappresentanti del popolo (dal potere politico), quindi in una posizione assolutamente distinta da quella dei giudici e del tutto equiparato, all'interno del processo, a una parte privata. Può essere invece inteso come funzionario del potere esecutivo, dipendente pubblico e gerarchicamente sottoposto al Ministero della Giustizia. Può essere infine considerato quale rappresentante della legge, posto al di fuori della dipendenza politica e svincolato dal controllo del potere legislativo ed esecutivo.

Alla luce di queste brevi considerazioni già si comprende come la scelta di propendere per l'unicità o per la separazione delle carriere tra organi giudicanti e requirenti non si rifletta meramente sull'organizzazione interna del potere giudiziario bensì anche sulla determinazione delle caratteristiche dei due diversi uffici all'interno della struttura costituiva di un sistema giudiziario. Optare per una carriera unica, infatti, può comportare la partecipazione dell'organo requirente alla stessa organizzazione giudiziaria di cui fanno parte i giudici esercitanti funzione decisoria, ciò implicando, conseguentemente, anche un livello di tutela della funzione stessa (in termini di indipendenza e di garanzie interne) in tutto o in parte parificata a quella dei magistrati giudicanti.

Carriere separate, per esempio mediante la previsione di diversi procedimenti di reclutamento e di una non trasferibilità tra una funzione e l'altra (o di un irrigidimento dei criteri perché ciò avvenga), porta ad accostare, più facilmente, la figura del pubblico ministero a quella di semplice parte processuale (potenzialmente portatrice di un interesse non collimante con quelli perseguiti dalla magistratura giudicante) e quindi ad un sospetto di minore garanzia di indipendenza, sia essa dal potere esecutivo o dalla società civile.

4.3 Inquadramento storico

Il modello portoghese, ovviamente, è figlio di un percorso storico. La separazione organica tra la carriera del giudice e quella del pubblico ministero è stata istituita in Portogallo nel 1978, integrata nella riforma globale del sistema giudiziario approvata con l'istituzionalizzazione della democrazia dopo la rivoluzione del 25 aprile 1974. La struttura attuale dell'ordinamento giudiziario ha risentito evidentemente degli eventi rivoluzionari e dell'avvento della III Repubblica, fornendo le basi per un assetto di tipo democratico-pluralista, cristallizzati nella nuova Costituzione, in cui il tema della "fisionomia della giustizia" è stato considerato come uno dei principali capisaldi della nuova epoca.

In particolare, si è andata affermando la necessità di garantire un'assoluta autonomia alla magistratura inquirente verso l'esterno e verso l'interno, per rafforzarne il ruolo centrale in una nuova dimensione di legalità. La stessa Carta costituzionale (CRP artt. 211-219) ha avuto cura di individuare gli organi giurisdizionali riconducibili sia alla giustizia ordinaria che a quella amministrativa e fiscale, delineando, al contempo, una separazione secca tra l'ufficio del magistrato giudicante e quello del magistrato requirente (quest'ultimo ormai dotato, come vedremo, di un proprio Statuto), preservandone l'autonomia organica e funzionale, per il tramite di un articolato sistema di principi costitutivi. In questa dimensione spiccano distinti organi collegiali di "autogoverno" per i diversi "rami" del sistema giudiziario, sia esso con funzioni giudicanti o inquirenti: il *Conselho Superior da Magistratura* – per quanto concerne i *juizes dos tribunais judiciais* (artt. 217-218 CRP) – e il *Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais* (CSTAF) – per i giudici dei tribunali amministrativi e fiscali, cui si aggiunge il *Conselho Superior do Ministerio Público*, per la verità già istituito nel 1945 (art. 220.2 CRP).

Prima della rivoluzione che ha colpito il Portogallo alla fine del XX secolo, il pubblico ministero costituiva, organicamente, una fase del percorso della carriera giudiziaria. I magistrati entravano, infatti, obbligatoriamente in tale categoria e poi, per mezzo di concorso, era loro consentito divenire giudici. Questa situazione fu ritenuta inadatta, poiché si intendeva assegnare all'ufficio del pubblico ministero un ruolo maggiormente rappresentativo nel nuovo sistema giudiziario, garantendogli piena autonomia nei confronti dell'esecutivo e, a livello funzionale, la titolarità esclusiva dell'azione penale senza ingerenze

esterne, con un impegno votato esclusivamente alla difesa della legalità democratica. La soluzione della separazione delle carriere, si presentò come scelta tranciante, così il 1° giugno 1978 l'Assemblea della Repubblica approvò la Legge organica del Pubblico Ministero, dando vita ad una figura nuova con una carriera a sé stante (e non come un esame di ammissione alla Magistratura), ridefinendone i contorni organizzativi, funzionali e di autonomia. Da allora, anche a seguito della legge 47/1986 l'esperienza si è rivelata positiva, portando a rafforzare l'opinione comune sulla indipendenza dell'amministrazione della giustizia, impermeabile a facili ingerenze del potere esecutivo. Questo ha contribuito – per il tramite di una serie di riforme mirate – a “costituzionalizzare” l'autonomia del Pubblico Ministero, a cui oggi è dedicato, per come già anticipato, un intero Statuto approvato con la Legge n. 60/98 (EMP), dalla cui lettura si comprende la reale dimensione funzionale che gli si attribuisce: rappresentare lo Stato, difendere gli interessi determinati dalla legge, partecipare all'esecuzione della politica criminale definita dagli organi sovrani, esercitare l'azione penale improntata al principio di legalità e difendere la legalità democratica, nei termini della Costituzione, dello Statuto e della legge (Art. 1). Per preservarne, ovviamente, l'autonomia identitaria, in questa sua nuova dimensione operativa, rispetto a quella della Magistratura giudicante, si è ben pensato di tirare una linea di demarcazione sin dalla fase di accesso alla professione.

4.4 Accesso alla professione

La separazione delle carriere ha imposto la creazione di una Scuola della magistratura (Centro di studi giudiziari - Centro de Estudos Judiciários), che funziona come unica istituzione con questa missione sin dal 1980, formando inizialmente candidati a giudici e a procuratori, reclutati per mezzo di concorso pubblico, con un sistema di formazione parzialmente misto. La formazione iniziale è obbligatoria. L'accesso a tale formazione avviene attraverso un concorso pubblico che prevede vari metodi di selezione e mira a coprire i posti vacanti. Gli interessati possono presentare la propria candidatura in due modi: Titolo accademico — il richiedente è in possesso di un diploma di laurea in giurisprudenza per un periodo pari o inferiore a cinque anni, purché sia integrato, in questo caso, da un master o da un dottorato nel settore del diritto conseguito presso un'Università portoghese o da titoli accademici equivalenti riconosciuti in Portogallo; Esperienza professionale — il richiedente deve soddisfare il requisito del percorso accademico e possedere un'esperienza professionale, nel settore forense o in altri settori connessi, attinente all'esercizio delle funzioni di magistrato, con una durata effettiva non inferiore a cinque anni. Per essere ammesso al concorso, il candidato deve essere cittadino portoghese o cittadino di Stati di lingua portoghese con residenza permanente in Portogallo, con un diritto riconosciuto di esercitare le funzioni di magistrato ai sensi della legge e in condizioni di reciprocità; soddisfare gli altri requisiti generali per l'esercizio di funzioni pubbliche. I candidati sono selezionati secondo i seguenti metodi, tutti eliminatori: fase scritta, fase orale e un esame psicologico di selezione.

Con riferimento a quest'ultima prova, pare opportuno segnalare come l'esame consista in una valutazione psicologica effettuata da un organo competente che mira ad accertare le capacità e le caratteristiche della personalità dei candidati, attraverso l'utilizzo di tecniche psicologiche. La valutazione dura minimo due ore, garantendo la riservatezza dell'esame. L'esito è espresso mediante un giudizio scritto, tradotto con le parole "favorevole" o "sfavorevole", comunicato alla giuria della fase orale o di valutazione curriculare. Il parere è allegato al verbale redatto dalla giuria della fase orale o di valutazione curriculare ed ha carattere riservato. Il candidato segnalato "non favorevole" potrà effettuare, su sua richiesta o su suggerimento della giuria, una seconda visita psicologica con altro psicologo o altri psicologi. La coincidenza dei risultati tra la prima e la seconda visita psicologica vincola il giudizio della giuria. In caso di discordanza tra il primo ed il secondo esame psicologico, deciderà la giuria. Il soggetto che assicura lo svolgimento della prova di selezione psicologica è nominato dal Ministro della Giustizia.

Superate le selezioni per accedere al corso, la formazione iniziale dei magistrati (giudici e pubblici ministeri) per tutti i tribunali comprende un corso di formazione teorico-pratica, organizzato in due cicli successivi, e un tirocinio (*estágio*). Il 1° ciclo del corso di formazione teorico-pratica si svolge presso la sede della CEJ, fatti salvi i tirocini interinali di breve durata presso i tribunali. Il 2° ciclo del corso di formazione teorico-pratica si svolge presso i tribunali per l'ambito della professione prescelta (giudici o pubblici ministeri) e per i pubblici ministeri anche nei dipartimenti del pubblico ministero. Il tirocinio (*estágio*) si svolge anche presso i tribunali, nell'ambito del potere giudiziario prescelto. Il corso di formazione teorico-pratica ha come obiettivo fondamentale quello di fornire ai tirocinanti lo sviluppo delle qualità e l'acquisizione di competenze tecniche per l'esercizio delle funzioni di pubblico ministero.

4.5 Struttura organica e autonomia d'impronta costituzionale

La carriera che un pubblico ministero può percorrere potenzialmente è composta da cinque livelli, elencati in ordine gerarchico dal vertice verso il basso: Procuratore generale (*Procurador-Geral da República*); Viceprocuratore Generale (*Vice-Procurador-Geral da República*); Procuratore generale aggiunto (*Procurador-Geral Adjunto*); Procuratore distrettuale (*Procurador da República*); Procuratore distrettuale aggiunto (*Procurador da República Adjunto*).

La struttura organizzativa, come vedremo, presenta sempre livelli gerarchici successivi, prediligendo un sistema di controllo interno, così preservando la propria autonomia verso l'esterno. Per cogliere le fondamenta di una tale affermazione, chiaramente, bisogna rifarsi al dettato costituzionale, che all'art. 219 nelle battute finali evidenzia come: «[...] *Gli agenti del pubblico ministero sono magistrati responsabili, gerarchicamente subordinati, e non possono essere trasferiti, sospesi, messi a riposo o destituiti se non nei casi previsti dalla legge. La nomina, la destinazione, il trasferimento e la promozione degli agenti del pubblico ministero nonché l'esercizio dell'azione disciplinare*

competono alla Procura Generale della Repubblica». Più nello specifico, i magistrati del pubblico ministero vengono giudicati nel loro operato da un Organo di vertice autonomo e separato (il *Conselho Superior do Ministerio Público*) da quello che si occupa dei magistrati aventi funzione giudicante (il *Conselho Superior da Magistratura*).

L'intelaiatura strutturale dell'Ufficio del Pubblico Ministero si compone di diversi organi e sottorgani di natura unipersonale o collegiale, con fisionomia di centri istituzionalizzati di poteri funzionali, in base a criteri di competenza per materia (art. 12 EMP). La struttura organizzativa presenta tre livelli gerarchici successivi: è governata al vertice dalla Procura Generale, al livello immediatamente subordinato dai viceprocuratori regionali che guidano i rispettivi uffici, e al primo livello dai procuratori coordinatori, ciascuno a capo di uno dei 23 uffici del pubblico ministero dislocati in ognuno dei distretti. Indipendentemente dalle funzioni gerarchiche che svolgono, i magistrati del Pubblico Ministero sono denominati unicamente "procuratore" e "viceprocuratore generale". Sebbene l'accesso a determinate funzioni o posizioni, o persino a determinate remunerazioni avvenga tramite concorso, l'accesso alla posizione di viceprocuratore generale avviene ancora tramite promozione, basata su anzianità e merito.

Per meglio comprenderne l'organigramma può immaginarsi una composizione di questo genere:

- 1) La Procura Generale (Organo di vertice e complesso) che comprende:
 - a. il Procuratore generale (Pg), organo unipersonale, che presiede e dirige la Procura Generale (artt. 19 ss. dello Statuto). Il Procuratore generale rappresenta il Pubblico Ministero di fronte alla Corte costituzionale, alla Corte Suprema di Giustizia, alla Corte Suprema Amministrativa e alla Corte dei Conti. Può essere assistito o sostituito dal viceprocuratore generale. La nomina del Procuratore generale, che non deve necessariamente essere un magistrato, è un atto puramente politico, non sottoposto a specifiche condizioni. Il mandato dura sei anni, al fine di assicurare condizioni minime di stabilità e scongiurare eventuali pressioni esterne. La nomina è effettuata dal Presidente della Repubblica, su proposta del Governo. Questo tipo di nomina ha lo scopo di assicurare la relativa autonomia della persona in carica dal potere esecutivo e, dunque, anche dai mutamenti politici che possano intervenire nel Governo. Tuttavia, in assenza di garanzie costituzionali, controbilanciata unicamente dalla tradizione politica, che vede il Pg nominato fra i magistrati, questo regime di legittimazione risulta forse il punto più fragile del sistema;

- b. il Consiglio superiore del pm (Conselho superior do ministério público - CSMP), organo responsabile della nomina, dell'assegnazione, del trasferimento e della promozione dei pubblici ministeri e dell'azione disciplinare nei loro confronti (artt. 21 ss. EMP) – composto da 19 membri, 7 dei quali eletti dai loro pari, dai 4 viceprocuratori generali regionali, da 5 membri eletti dall'Assemblea della Repubblica, da 2 membri nominati dal Governo, ed è presieduto dal Procuratore generale.
- c. il Consiglio consultivo della Procura generale, organo con competenze consultive, che si occupa principalmente di esprimere pareri legali (artt. 43 ss. EMP);
- d. i Revisori legali (artt. 51 ss. EMP);
- e. i Servizi di supporto tecnico e amministrativo (art. 56 EMP);
- f. l'Ufficio di coordinamento nazionale (art. 55 EMP).

Sotto l'autorità del Procuratore generale operano:

- g) i Dipartimenti centrali;
- h) l'Unità tecnica consultiva (art. 64 EMP).

2) I quattro Uffici dei viceprocuratori regionali con sede in Lisbona, Porto, Coimbra ed Evora (artt. 65 ss. EMP).

3) Le 23 Procure distrettuali (artt. 73 ss. EMP).

4) Le 4 Procure amministrative e tributarie (artt. 88 ss. EMP).

4.6 Principi costitutivi alla base di una magistratura inquirente dal volto nuovo

Il quadro normativo di derivazione costituzionale all'interno del quale si struttura l'Ufficio del pubblico ministero portoghese è stato incentrato sulla legge del 5 luglio 1978, n. 39 e successivamente sullo «Statuto del Pubblico Ministero» – EMP, approvato con legge del 15 ottobre 1986, n. 47 con il titolo di «Legge Organica sul Pubblico Ministero», titolo successivamente emendato dalla legge del 27 agosto 1998 n. 60, il cui testo ha subito le vicissitudini derivanti dal progetto di riforma del 2 novembre 1998, n. 29; in seguito, dalle leggi nn. 42/2005 (29 agosto), 67/2007 (31 dicembre), 52/2008 (28 agosto), 37/2009, 55-A/2010 (31 dicembre) e 9/2011 (12 aprile). Una migliore comprensione del modello attualmente in vigore emerge da un richiamo delle

norme contenute proprio nello Statuto, al quale si riferisce, come visto, la Costituzione della Repubblica portoghese, e in cui si rinvencono tanto il contenuto delle competenze del Pubblico Ministero, unitamente alla descrizione delle condizioni nelle quali esse possono essere esercitate, quanto i principi che guidano la sua azione. Lo Statuto, parzialmente modificato dal nuovo ordinamento giudiziario, è oggi delineato dal nuovo quadro normativo approvato con legge del 27 agosto 2019, n. 68.

Fatte salve le altre funzioni previste dalla legge, al pubblico ministero spetta adempiere agli obblighi statutari previsti dall'articolo 4 dell'EMP, tra cui si richiamano a mero titolo semplificativo: *difendere la legalità democratica; partecipare all'attuazione della politica criminale definita dagli organi di governo; esercitare l'azione penale ispirandosi al principio di legalità; dirigere le azioni di indagine e di prevenzione penale delle quali, nell'ambito delle sue competenze, è responsabile dell'esecuzione o della promozione, assistito, se necessario, dagli organi di polizia criminale; assumere, nei casi previsti dalla legge, la difesa di interessi collettivi e diffusi; difendere l'indipendenza dei tribunali, nell'ambito delle loro funzioni, e garantire che la funzione giudiziaria sia esercitata conformemente alla Costituzione e alle leggi; promuovere l'esecuzione delle decisioni giudiziarie in modo che siano legittime; vigilare sulla costituzionalità degli atti normativi; sorvegliare l'attività procedurale degli organi di polizia penale conformemente all'EMP; coordinare l'attività degli organi di polizia criminale conformemente alla legge.*

L'operato di questi magistrati è comunque sottoposto a diversi principi fondamentali che trovano la loro collocazione residenziale per la verità all'interno della Carta costituzionale prima e nello Statuto poi, che hanno la funzione di orientare l'operato di questa parte della magistratura. Tra i più importanti vanno segnalati:

- *Il principio di Autonomia*: secondo l'art. 3 EMP, «*Il Pubblico Ministero è autonomo rispetto agli altri organi del potere centrale, regionale e locale (...)*». Che tale autonomia voglia erigersi a vera e indipendenza, lo si comprende dalla lettura della stessa Carta costituzionale, il cui art. 220, par. 1, afferma che «*La Procura Generale è l'organo di vertice del Pubblico Ministero*», così escludendo qualsiasi relazione di dipendenza organico-istituzionale con altri organi dello Stato e altri poteri politici. La Magistratura requirente in questa dimensione di autonomia parallela rispetto a quella giudicante, di fatto garantisce la preservazione dell'indipendenza anche della seconda.

- *Il principio della difesa della legalità*: I pubblici ministeri sono responsabili, conformemente alla legge, dell'adempimento dei loro doveri e dell'osservanza delle direttive, degli ordini e delle istruzioni che ricevono; sono magistrati, difensori originari della legalità democratica – art. 4 (1)(a) EMP – in termini analoghi a quelli utilizzati per i giudici, assicurano la legittimità costituzionale delle leggi, promuovendo l'uniformità della giurisprudenza o difendendo i diritti di coloro che sono ingiustamente detenuti – art. 4 (1)(a), (j) e (q) EMP. Tali dimensioni si traducono ampiamente nell'applicazione della legge e nel rispetto della Costituzione. Il controllo di costituzionalità delle leggi è esercitato nei

confronti del potere legislativo e la relativa iniziativa ricade nell'ambito di competenza del pm, affinché i giudici non applichino norme ritenute incostituzionali dalla Corte costituzionale – artt. 70 e 72 l. 15 novembre 1982, n. 28 («Organizzazione, funzionamento e procedura della Corte costituzionale») o non applichino quelle che essi ritengano incostituzionali, impugnando le relative decisioni di rigetto; fino a poter richiedere, per il tramite del Procuratore generale, il controllo astratto successivo di qualunque norma – cfr. artt. 280 (2)(d) e 281 (2)(e) della Costituzione portoghese.

- Il principio di legalità nell'esercizio obbligatorio dell'azione penale: il Pubblico Ministero in Portogallo ha l'obbligo di esercitare l'azione penale, quando sussistano i presupposti di legge, assicurando in questo modo l'uguaglianza di fronte alla legge e promuovendo l'imparzialità, l'obiettività e l'indipendenza nell'amministrazione della giustizia, tenuta a garantire l'osservanza della legalità. Tale obbligo è calmierato attraverso un principio di opportunità limitata, che prevede la possibilità di non esercitare l'azione penale solo in ipotesi predeterminate dal legislatore, secondo una procedura soggetta a controllo giurisdizionale, in linea con il principio di obiettività e imparzialità (non discrezionalità). Questi limiti all'obbligatorietà prevedono rigide condizioni previste dalla legge e con un ambito di applicazione limitato.

- Il principio di partecipazione all'esecuzione della politica criminale: la Costituzione ha attribuito al pm anche la partecipazione all'attuazione della politica criminale (Cfr. art. 219 CRP e 4 (1)(c) EMP). Il pm persegue gli obiettivi e adotta le priorità e le linee-guida contenute nella legge biennale sulla politica criminale, senza che ciò ne pregiudichi l'autonomia. La definizione di obiettivi, priorità e linee-guida non può però contenere direttive, istruzioni od ordini circa casi concreti, in questo modo preservando il principio di autonomia e quello di legalità nell'esercizio dell'azione penale, quale prerogativa esclusiva del P.M.

- Il principio di autogoverno: come anticipato, l'articolo 219 CRP, al par. 5, afferma che la nomina, la destinazione, il trasferimento e la promozione dei procuratori, così come l'esercizio dell'azione disciplinare, sono responsabilità della Procura generale; l'EMP, successivamente, assegna tale responsabilità al Consiglio Superiore del Pubblico Ministero (art. 21 EMP), organo di autogoverno apicale avente funzioni di gestione e disciplina, politicamente indipendente dal Procuratore generale, che adotta le proprie risoluzioni a maggioranza (artt. 22 e 33 EMP). Sia l'indipendenza esterna che l'indipendenza interna, organica e funzionale, del pm sono assicurate dall'esistenza di questo specifico organo, nel quale i procuratori – una significativa maggioranza dei quali è eletta dai loro pari – costituiscono la maggioranza. Non a caso, la Corte costituzionale, nelle sentenze nn. 254/1992 e 279/1998, ha riconosciuto che il CSMP deve difendere l'autonomia costituzionalmente attribuita al pm, sottolineando che tale garanzia è assicurata dalla proporzionalità della sua composizione.

- Il principio di gerarchia: di natura funzionale, che si traduce nella subordinazione dei magistrati ai loro superiori, secondo i termini definiti nell'EMP e nel conseguente obbligo di riconoscimento da parte di questi delle

direttive, degli ordini e delle istruzioni ricevute. È forse questo, però, il tema più spigoloso, perché è nel concetto di gerarchia che il sotto-principio di indipendenza interna potrebbe accusare i primi debiti di ossigeno, nel rapporto articolato e diffuso tra obbligatorietà dell'azione penale, autonomia del singolo P.M., ingerenze gerarchiche, incidenza degli strumenti gerarchici e osservanza del principio di legalità e partecipazione alle scelte di politica criminale del Paese. Viene da chiedersi, infatti, quale sia la reale dimensione di autonomia decisionale che ciascun procuratore può vantare, nel quadro delle istruzioni che possa ricevere dal suo superiore gerarchico. I dubbi, per la verità, sembrano trovare una risposta proprio nell'ossatura dello Stato dei Pubblici Ministeri, laddove si evidenzia che la gerarchia consiste nella subordinazione dei procuratori di livello inferiore a quelli di livello superiore, senza alcun pregiudizio per la loro autonomia, poiché tutti sono ugualmente tenuti al rispetto della legge e dei relativi principi applicativi. Sussiste un dovere di obbedienza agli ordini emanati in via gerarchica unicamente nei casi definiti dalla legge, in modo tale che non risultino compresse l'autonomia o l'autodeterminazione di ciascuno degli organi sottoposti a vincolo gerarchico. Per questo, l'EMP sancisce, all'art. 100, che i procuratori potranno richiedere che siano loro rivolte istruzioni per iscritto, avendo diritto di rifiutarsi di ottemperare ad esse se illegittime o impositive di una grave violazione di coscienza. In questo modo facendo presagire che è il principio di autonomia a prevalere, in ragione della legalità e dell'imparzialità dell'azione del procuratore (art. 79, 2 EMP). La violazione dell'obbligo di obbedienza gerarchica, quando non giustificato nei termini sopra ricordati, comporta una responsabilità la cui valutazione spetta comunque al CSMP, e non al superiore gerarchico. È interessante segnalare come lo Statuto escluda che al di là di una eventuale responsabilità disciplinare il procuratore per la propria cattiva condotta personale nell'esercizio delle proprie funzioni possa incorrere in alcun tipo di responsabilità processuale "tributaria", in quanto a un procuratore non può essere ordinato di pagare alcun tipo di multa o somma di denaro come avviene per qualunque altro ricorrente e non può essere ritenuto responsabile per le posizioni funzionali adottate in uno specifico caso, poiché l'effettività della responsabilità è limitata dallo statuto, come emerge dall'art. 98 EMP. Questo equilibrio, o concordanza pratica, che si presume tacitamente fondata sullo «Statuto» e sulla Costituzione – per come interpretata – ha recentemente rischiato di essere infranta da una direttiva del Procuratore generale, che imponeva al pm di seguire, come dottrina cogente, un'opinione del Consiglio consultivo che, fra l'altro, sosteneva che nell'ambito di procedimenti penali un superiore gerarchico potesse emanare direttive, ordini o istruzioni, generali o particolari, e che esse dovessero essere tenute fuori dagli atti del procedimento. Questa direttiva ha causato – e continua a causare – forti perplessità interne, dstando l'interesse dell'opinione pubblica. L'argomento è oggetto di un dibattito infuocato. Sta di fatto che, al di fuori dei procedimenti penali, il nuovo EMP stabilisce espressamente che un superiore diretto ha

potere di controllo sulle decisioni definitive dei procuratori, al fine di assicurare l'uniformità di applicazione del diritto – art. 97 (5) EMP.

• *Il principio di stabilità della propria funzione*: la Costituzione ha sancito che i procuratori non possano essere trasferiti, sospesi, promossi, congedati o rimossi dal servizio, o vedere in alcun modo modificata la propria posizione, salvo che nelle circostanze previste dall'EMP. Inoltre, la nomina, il collocamento, il trasferimento e la promozione dei procuratori e l'esercizio dell'azione disciplinare spettano al CSMP. In base alla Costituzione attualmente vigente, che si prefigge di conferire dignità al PM, gli agenti di questa magistratura godono di una stabilità speciale. A ciò si aggiungano elementi che testimoniano la collocazione privilegiata di questa categoria: la durata vitalizia della carica, l'autonomia finanziaria e l'irriducibilità della remunerazione. Il principio di inamovibilità della magistratura, che si applichi ai giudici o ai procuratori, espressamente accettato dalla Costituzione portoghese, rappresenta una garanzia del principio di indipendenza delle corti e dell'autonomia del pm. I procuratori sono nominati a vita, fino al pensionamento. Le nomine per periodi limitati con possibilità di rinnovo o nuova nomina comportano un elevato rischio che la persona nominata possa trasformare le proprie decisioni in richieste compiacenti di rinnovo, anziché rendere decisioni fondate sulla legge. Il combinato disposto delle norme dello statuto su nomina ed età di congedo consente di concludere che il mandato di un procuratore è vitalizio, senza pregiudizio per le sanzioni disciplinari di congedo anticipato. Anche a seguito del pensionamento, i procuratori mantengono obblighi che suggeriscono la durata vitalizia del loro ufficio – artt. 190, 193 EMP. Il nuovo EMP ha consacrato l'autonomia finanziaria degli stessi attribuita alla Procura generale e non al pm nel suo complesso (articolo 18 EMP). Anche la sicurezza e la stabilità economica dei procuratori hanno come obiettivo quello di assicurare la separazione dei poteri e l'effettiva indipendenza, mediante l'esclusione della possibilità per il potere politico di ridurre arbitrariamente la remunerazione. Lo Statuto ha garantito l'irriducibilità della remunerazione; principio questo che può presentare eccezioni, qualora si verificano eventi straordinari.

4.7 Creazione di un nuovo potere giudiziario dotato di autonomia rafforzata

È indubbio che questa serie di scelte ha portato l'effetto positivo di tutelare l'autonomia dei pubblici ministeri, facendo sì che l'attuale modello portoghese si sia evoluto partorendo un vero e proprio nuovo potere statale, parallelo a quello della Magistratura decidente. Nel verificare la sussistenza della qualità di "potere" dello Stato, generalmente si considera necessariamente l'indipendenza dell'organo che esercita funzioni sovrane. Questa indipendenza si basa sul potere di iniziativa nell'esercizio delle proprie funzioni, attraverso il quale il Pubblico Ministero, organo dello Stato dotato di autonomia costituzionale, dà al potere giudiziario quell'impulso che consente alle corti di svolgere autonomamente le funzioni che la Costituzione attribuisce loro. Potere giudiziario proceduralmente autonomo in due sensi: quello della non

interferenza del potere politico nel concreto esercizio dell'azione penale e quello della concezione del pm come vera e propria magistratura, guidata dal principio di separazione e parallelismo rispetto alla magistratura giudicante, un concetto affermato in più occasioni oltre che dalla Costituzione e dallo Statuto, anche dal codice di procedura penale portoghese, in particolare con riferimento all'obbligo di rigorosa osservanza del principio di imparzialità (art. 53 CPP), all'obbligo di condurre indagini a carico e a discarico (art. 262 CPP), all'esclusione del pm dalle regole di condotta dell'avvocato difensore (art. 362 cpp), e al riconoscimento della legittimazione a proporre gravame nell'esclusivo interesse dell'imputato (art. 401 cpp). In questo contesto, il preambolo del cpp del 1987 assicura che «(...) *al Pubblico Ministero è conferito il potere di disporre e guidare le indagini criminali, così come la competenza esclusiva a esercitare il potere d'impulso processuale: conseguentemente, gli è attribuito non lo status di parte, bensì quello di autentica magistratura, soggetta allo stretta osservanza del dovere di imparzialità*». La forza che ha guidato questa opzione politico-costituzionale è stata l'intenzione di attribuire al pubblico ministero lo *status* di magistratura e le relative regole operative e organizzative, nonché il relativo statuto, incentrato sulla difesa della legalità democratica e dell'interesse pubblico, istituzionalmente collocato presso le corti, ma separato e indipendente dalla magistratura giudicante. È vero, però, che vi sono elementi sistematici che infiacchiscono questa conclusione attraverso la posizione istituzionale del Procuratore generale e del suo regime di esclusione. La nomina del Procuratore generale, infatti, come visto è un atto politico: la designazione avviene infatti sulla base della fiducia accordata sia dal Presidente della Repubblica che dal Governo poiché, come la sua rimozione dall'incarico, la nomina è fatta dal Presidente su proposta del Governo - articolo 133, lettera m), della Costituzione della Repubblica portoghese e articolo 175, paragrafo 1 dello Statuto del Pubblico Ministero. La scelta della persona non è soggetta a particolari condizioni né richiede specifici requisiti di formazione e il Procuratore non deve necessariamente essere un magistrato. La procedura di nomina con la fiducia del Presidente della Repubblica - è stato osservato - ha lo scopo di assicurare la relativa autonomia della persona in carica dal potere esecutivo e dai cambiamenti politici che possano determinarsi nel Governo. Ma in assenza di garanzie costituzionali, controbilanciata unicamente dalla tradizione politica, che vede il Procuratore Generale nominato fra i magistrati, questo regime di legittimazione risulta fragile, proprio rispetto ad un aspetto decisivo nell'assicurare l'indipendenza del Pubblico Ministero, come la procedura di nomina del Procuratore Generale. Se questo può essere considerato un *vulnus* per l'idea di indipendenza totale della Magistratura Inquirente, di riflesso potrebbe avere effetti contenuti su quella della Magistratura decidente, per tutto quanto detto innanzi.

*Giuliano Calabrese
Vittorio Basile
Nando Bartolomei*

Parte IV.
I CONSIGLI GIUDIZIARI: LA PAROLA AGLI AVVOCATI.

1. I Consigli giudiziari: da dove partiamo? (Daniela Cavallini e Nando Bartolomei) – 2. Interviste agli Avvocati, componenti dei consigli giudiziari di Milano, Napoli, Firenze, Palermo, Reggio Calabria a cura di Valentina Alberta, Errico Frojo, Luca Viggiano, Nando Bartolomei, Caterina Suraci, Giuseppe Calderazzo.

1. Da dove partiamo? Un'analisi sul ruolo degli avvocati nei consigli giudiziari

Le competenze dei consigli giudiziari possono essere così sintetizzate (v. Decreto legislativo 27/01/2006, n. 25, e succ. mod., art. 15). I consigli giudiziari:

- a) formulano il parere sulle tabelle degli uffici giudicanti e sulle tabelle infradistrettuali, nonché sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti
- b) formulano i pareri per la valutazione di professionalità dei magistrati
- c) *(abrogato)*
- d) esercitano la vigilanza sull'andamento degli uffici giudiziari del distretto e, se rilevano disfunzioni, le segnalano al Ministro della giustizia;
- e) formulano pareri e proposte sull'organizzazione e il funzionamento degli uffici del giudice di pace del distretto;
- f) *(abrogato)*
- g) formulano pareri, anche su richiesta del Csm, in ordine ai provvedimenti inerenti a collocamenti a riposo, dimissioni, decadenze dall'impiego, concessioni di titoli onorifici e riammissioni in magistratura dei magistrati in servizio presso gli uffici giudiziari del distretto;
- h) formulano pareri, su richiesta del Csm, su materie attinenti alle competenze ad essi attribuite;
- i) possono formulare proposte al comitato direttivo della Scuola superiore della magistratura in materia di programmazione dell'attività didattica della Scuola.

I **componenti laici** (avvocati e professori universitari) partecipano esclusivamente alle discussioni e deliberazioni relative all'esercizio delle competenze di cui **all'articolo 15, comma 1, lettere a), d) ed e)** (art. 16, d.lgs. cit.). Il **d.lgs. n. 44 del 2024** ha poi aggiunto che:

- In relazione alle competenze di cui alla **lettera b)**, i componenti avvocati e professori universitari, previo accesso alla documentazione necessaria,

hanno la facoltà di **partecipare alle discussioni e di assistere alle deliberazioni**.

- Se il consiglio dell'ordine degli avvocati, nel segnalare fatti specifici ai sensi dell'articolo 11-bis, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, ha deliberato che questi devono comportare una valutazione di professionalità del magistrato positiva, non positiva o negativa, la **componente degli avvocati esprime un voto unitario in senso conforme**.
- Se anche uno solo dei componenti avvocati **intende discostarsi** dalla predetta indicazione, chiede al consiglio giudiziario una sospensione della deliberazione affinché il consiglio dell'ordine possa adottare una nuova determinazione. Il consiglio giudiziario sospende la deliberazione per non meno di 10 e non più di 30 gg e ne dà comunicazione al consiglio dell'ordine. La componente degli avvocati esprime il proprio voto in conformità alla nuova deliberazione del consiglio dell'ordine. Se questo non si pronuncia entro il giorno antecedente la nuova seduta, si intende confermata la prima indicazione.

Per capire meglio come si esplica il ruolo dell'avvocato nel CG e anche per analizzare l'applicazione delle nuove norme, **in vigore dal 21 aprile 2024**, è stato preparato un **questionario** da somministrare agli avvocati attualmente componenti dei consigli giudiziari. Il questionario è composto da 8 domande:

1. Gli avvocati, in relazione alle deliberazioni a cui possono partecipare, hanno una vera interlocuzione con gli altri componenti del CG? Ad es. possono chiedere chiarimenti, consultare documenti, interloquire con il presidente della Corte di appello, ecc.?
2. In relazione, invece, alle deliberazioni a cui non possono partecipare, viene comunque loro riconosciuto il diritto di tribuna? In caso di risposta affermativa, il diritto di tribuna ha un qualche effetto, a suo avviso, sull'esito della deliberazione (o su altro)?
3. In che cosa consiste, concretamente, la vigilanza che i CG esercitano "sull'andamento degli uffici del distretto"? ad es. quali documenti gli avvocati possono consultare/richiedere per poter esercitare tale vigilanza? Ha mai inviato segnalazioni al Ministro?
4. Nella sua esperienza, il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, nelle modalità previste dalla riforma Cartabia, ha/potrà avere un qualche impatto concreto sulle decisioni del CG e del Csm?
5. Come sono solitamente i rapporti con i componenti togati (giudici e pm) del CG?
6. Quali decisioni del CG generano solitamente maggiore discussione? Quali invece sono "formali prese d'atto"?
7. Nella sua esperienza, c'è qualche altro elemento rilevante da segnalare per descrivere (e capire meglio) il ruolo dell'avvocato nel CG? (**domanda aggiunta successivamente**)

8. Ritiene che l'avvocato abbia necessità di una formazione specifica per svolgere questo ruolo? Ha qualche suggerimento al riguardo? **(domanda aggiunta successivamente)**

Ad oggi sono stati intervistati 9 avvocati appartenenti ai CG dei distretti di Milano, Napoli, Firenze, Palermo, Reggio Calabria. L'intenzione è quella di proseguire con la ricerca intervistando un numero più corposo di avvocati. I risultati che vengono qui presentati sono dunque parziali.

Dalle interviste svolte è emerso, per punti, che:

CG in composizione allargata e ristretta: ruolo della componente laica

- I membri laici (avvocati e professori universitari in discipline giuridiche) nominati nei consigli giudiziari dei vari distretti di corte d'appello hanno la possibilità di consultare nelle riunioni "in composizione allargata" i fascicoli dagli stessi trattati mediante accesso, in qualità di "ospiti", alla piattaforma telematica ove sono inseriti i documenti relativi a tutte le pratiche all'odg: si registra la sola eccezione del CG di Reggio Calabria ove tale consultazione è preclusa;

- nelle sedute dei CG "in composizione ristretta" ove vengono trattate le pratiche di valutazione di professionalità dei magistrati, anteriormente alle modifiche apportate dal D.Lgs. 44/2024, i membri laici generalmente non erano ammessi, neppure nella limitata funzione del c.d. diritto di tribuna (CG Firenze, Napoli, Palermo). I regolamenti di alcuni CG, a partire dalla consiliatura 2022 (Bologna, Venezia, Torino) hanno previsto la presenza dei membri laici estesa anche alle sedute delle composizioni ristrette.

A seguito dell'approvazione del D.Lgs. 44/2024 che ha esteso la presenza dei membri laici nella trattazione delle pratiche relative alla valutazione di professionalità (art. 15, lett. b) alcuni CG (Firenze) hanno richiesto l'immediato adeguamento dei regolamenti dei CG per rendere operativa tale presenza. È prevalso in seno alla componente togata dei CG un orientamento prudenziale in attesa di una più specifica regolamentazione del CSM, previo parere del Centro Studi istituito presso il medesimo organo (art. 8 disposizioni transitorie D.Lgs. 44/24). Si prevedono tempi lunghi per l'acquisizione della deliberazione del CSM (90 gg. previsti dal citato art. 8 paragrafo chimerici).

La maggior parte degli intervistati ritiene che la presenza della componente laica nelle sedute in composizione ristretta relative alle valutazioni di professionalità dei magistrati, pur nel rapporto di forza nettamente minoritario, possa offrire:

- un contributo di maggiore trasparenza e ponderazione nelle valutazioni di professionalità dei magistrati;
- una migliore e più obiettiva valutazione del magistrato arricchita di un parere

esterno particolarmente qualificato;

– un più stringente rispetto dell'obbligo di motivazione alla condizione che vi sia un adeguato stimolo della componente di nomina forense.

Segnalazioni COA su fatti specifici incidenti sulle valutazioni di professionalità dei magistrati.

Il **diritto di voto** degli avvocati sulla valutazione della professionalità dei magistrati, alla luce delle modifiche apportate dal D.lgs. 44/24, è previsto solo nelle ipotesi in cui sia pervenuta al CG una segnalazione da parte di un COA del distretto relativamente a fatti specifici incidenti in senso, positivo e negativo, sulla professionalità del magistrato, con particolare riguardo ai comportamenti che denotino evidente mancanza di equilibrio e preparazione giuridica. In assenza di segnalazioni COA relativamente al singolo magistrato in valutazione, i componenti avvocati potranno solo partecipare alla discussione, senza esprimere un voto.

Le segnalazioni possono avere un peso notevole in quanto vengono inserite nel fascicolo del magistrato, ovviamente se pertinenti a fatti che incidono sull'equilibrio e professionalità del magistrato in valutazione. Hanno anche una valenza le segnalazioni positive (preparazione magistrato, buoni rapporti con gli avvocati).

Gli intervistati segnalano di non essere ad oggi al corrente di segnalazioni inviate dai COA al CG.

Gli esposti e le segnalazioni provenienti dagli avvocati sono regolarmente archiviati.

In assenza di segnalazioni da parte dei COA distrettuali il ruolo della componente laica nella valutazione della professionalità rischia di restare, come attualmente, del tutto marginale.

Rapporti tra la componente laica e togata.

Si registra un rapporto improntato alla correttezza e cordialità tra le due componenti del CG.

Si segnala che la componente togata percepisca la componente laica come un corpo estraneo da tollerare, anche alla luce della forte inferiorità numerica dei laici rispetto ai togati (4 su 13 CG Firenze).

Si registra una probabile interazione tra i componenti togati del CG prima e dopo le sedute.

La componente laica svolge le funzioni assegnatele in modo assolutamente gratuito, senza percepire neppure un rimborso spese, anche per i membri che provengono da fuori esterni alla sede del CG. La componente togata, al contrario, usufruisce di uno sgravio, fino al 40 %, del carico di lavoro giudiziario

ad essa assegnato.

Le riunioni sono fissate con cadenza quindicinale, generalmente coprono l'intero pomeriggio. In occasione delle sedute dedicate all'approvazione delle tabelle organizzative triennali le sedute si prolungano nell'intero arco della giornata.

Sulla vigilanza dei CG sull'andamento degli uffici giudiziari.

Dalle risposte fornite dagli intervistati, su tale tipo di vigilanza emerge uno scarso utilizzo, in seno a taluni CG, di tale tipo di segnalazione (CG di Firenze). In altri CG (Napoli) lo strumento ha avuto maggiore applicazione (relativamente a disfunzioni Tribunali Napoli Nord e Ischia) e la componente laica direttamente coinvolta ha avuto ampio ascolto.

Si segnala l'istituzione in seno al CG di Napoli di una commissione di vigilanza che si occupa delle questioni più critiche relative agli uffici giudiziari nella quale il rapporto numerico tra le due componenti è più mitigato e ciò consente una maggiore interlocuzione con la componente togata.

Le segnalazioni di malfunzionamento di uffici operate dai singoli componenti laici sono considerate inammissibili (Avv. Barbini CG Firenze).

Sui criteri di ripartizione degli affari all'odg alle varie componenti del CG.

I criteri di assegnazione delle pratiche ai vari membri del CG, compresi i membri laici, sono improntati a criteri di natura oggettiva già predefiniti, di concerto con la componente laica e quella togata, all'inizio della consiliatura. La ripartizione avviene con riferimento ai vari uffici giudiziari del distretto:

- nella quasi totalità dei casi in co-assegnazione con la componente togata (CG Palermo 2 magistrati e 1 membro laico);
- in casi sporadici in assegnazione autonoma alla componente laica (CG Firenze).

Si registra l'anomalia del CG di Reggio Calabria ove alla componente laica non vengono assegnati incarichi e fascicoli.

Le decisioni sulle quali si registrano le maggiori discussioni sono quelle dell'approvazione delle tabelle organizzative degli uffici giudicanti ed i Progetti organizzativi degli uffici di Procura. Ugualmente complessi i punti relativi ai criteri di ripartizioni dei carichi di lavoro dei magistrati all'interno dei vari uffici giudiziari.

SUGGERIMENTI

"Procedimentalizzazione" delle modalità di segnalazione.

Si suggerisce (Avv. Fenyés CG Firenze) l'istituzione da parte dell'avvocatura, distrettuale e nazionale, una sorta di "procedimentalizzazione" delle modalità di segnalazione dei singoli fatti specifici che possono influire sul funzionamento in generale degli uffici giudiziari, già di competenza della componente laica, e sulla valutazione di professionalità dei magistrati anche per tutelare il collega che effettua al proprio ordine la segnalazione. Si registra, sul punto, una diversa posizione assunta dalla Camera penale di Milano in ordine all'anonimato del collega che effettua la segnalazione (Avv. Valentina Alberta)

Raccordo tra COA e componenti CG.

Si segnala (Avv. Cricrì CG Palermo) l'utilità di istituire o rafforzare un raccordo tra COA e componenti dei vari CG, creando un efficace canale di comunicazione con le associazioni maggiormente rappresentative dell'avvocatura (Camere penali territoriali).

Utilità di istituire, in seno ai COA, una commissione di consiglieri che valuti tempestivamente i provvedimenti assunti dai Dirigenti degli Uffici e che ne segnali la rilevanza, le criticità e le possibili modifiche. Ciò vale, in particolare, per i profili tabellari ed i progetti organizzativi nel cui procedimento di approvazione è previsto, in vista dell'acquisizione del parere del CG, un previo invio al consiglio dell'ordine, che può formulare proposte e correttivi o comunque fornire contributi.

Daniela Cavallini e Nando Batolomei

2. Interviste agli Avvocati, componenti dei consigli giudiziari di Milano, Napoli, Firenze, Palermo, Reggio Calabria

2.1 Questionario Consiglio giudiziario di Milano – Intervistato Avv. Corrado Limentani (a cura di Valentina Alberta)

1) Gli avvocati, in relazione alle deliberazioni a cui partecipano, hanno una vera interlocuzione con gli altri componenti del CG? Ad es. possono chiedere chiarimenti, consultare documenti, interloquire con il presidente della Corte di appello ecc.?

Sì, c'è confronto. Sono stati formati diversi sottogruppi (Procura, Tribunale minorenni, Corte Appello, Tribunale Milano, Tribunale Pavia e Lodi, ecc.) cui sono affidate le pratiche di competenza. All'interno di ciascun gruppo, le pratiche sono assegnate a rotazione ai diversi consiglieri. Tra i componenti di ciascun gruppo c'è interlocuzione e viene predisposta la bozza di parere che il consigliere assegnatario poi sottopone al CG in seduta.

2) In relazione, invece, alle deliberazioni a cui gli avvocati non partecipano, il diritto di tribuna concesso agli avvocati ha comunque un qualche effetto, a suo avviso, sull'esito della deliberazione (o su altro)?

C'è stata un'evoluzione. Inizialmente non avevamo possibilità di intervenire e i magistrati relatori delle pratiche si limitavano a confermare le bozze di parere già fra loro circolate in precedenza. Da qualche mese, dopo alcuni confronti col Presidente, viene fatta una breve relazione e ci viene chiesto se abbiamo osservazioni.

3) In che cosa consiste, concretamente, la vigilanza che i CG esercitano "sull'andamento degli uffici del Distretto"? Ad es. quali documenti gli avvocati possono consultare / richiedere per poter esercitare tale vigilanza? Ha mai inviato segnalazioni al Ministro?

Tramite le sedute itineranti che ci sono ogni anno presso i diversi Tribunali del distretto. Si raccolgono in quell'occasione le problematiche e vengono fatte oggetto spesso di richieste al CSM (assegnazioni magistrati, ecc.). In quelle occasioni i consiglieri (anche laici) ricevono le relazioni dei capi degli uffici e dei COA. Non sono state mai inviate segnalazioni al Ministro.

4) Nella sua esperienza, il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, nelle modalità previste dalla riforma Cartabia, ha/potrà avere un qualche impatto concreto sulle decisioni del CG e del CSM?

Certamente sì. Le valutazioni possono concorrere a formulare le valutazioni di professionalità che a loro volta hanno poi rilevanza nella scelta dell'attribuzione degli incarichi direttivi e semidirettivi. Non solo le valutazioni, ma anche le mere segnalazioni possono avere un peso notevole in quanto devono essere inserite nel fascicolo del magistrato (se pertinenti, cioè relative a fatti che incidono su equilibrio, professionalità, ecc.) Non solo valutazioni o segnalazioni negative, ma anche quelle positive: una segnalazione o valutazione positiva può essere poi determinante e fare la differenza. Se segnalo che il magistrato è preparato, ha buoni rapporti con avvocati, ecc. può avere quel qualcosa in più rispetto ad un altro che tale valutazione positiva non ha.

5) Come sono solitamente i rapporti tra i componenti togati (giudici e pm) del CG?

Molto cordiali, ma noi siamo visti come corpi estranei. Sappiamo che i togati interagiscono fra di loro prima e dopo le sedute e si confrontano con frequenza fra di loro. Gli diamo di certo fastidio.

6) Quali decisioni del CG generano solitamente maggiore discussione? Quali invece sono formali "prese d'atto"?

Generano discussione le valutazioni di professionalità e le aggettivazioni da utilizzare nei pareri. Sono regolarmente archiviati gli esposti o segnalazioni provenienti dagli avvocati (dai COA non arrivano mai).

7) Nella ripartizione degli affari all'ordine del giorno di ciascuna seduta, le relative pratiche vengono assegnate in base a criteri oggettivi o a discrezione del Presidente della Corte d'Appello? Sono assegnate anche ai componenti avvocati?

Nell'ordinaria sono assegnate anche ai laici in base a criteri preordinati ed oggettivi. Le pratiche di ristretta solo ai magistrati.

2.2 Questionario Consiglio giudiziario di Napoli – Intervistato Avv. Iliaria Criscuolo (a cura di Errico Frojo)

1) Gli avvocati, in relazione alle deliberazioni a cui partecipano, hanno una vera interlocuzione con gli altri componenti del CG? Ad es. possono chiedere chiarimenti, consultare documenti, interloquire con il presidente della Corte di appello ecc.?

Noi interloquiamo e ci confrontiamo ampiamente, liberamente e serenamente con i componenti togati e con il Presidente della Corte d'Appello, ed accediamo alla documentazione di tutte le pratiche trattate nelle sedute ex art. 16 che vengono caricate su Teams e che sono pertanto sempre consultabili.

2) In relazione, invece, alle deliberazioni a cui gli avvocati non partecipano, il diritto di tribuna concesso agli avvocati ha comunque un qualche effetto, a suo avviso, sull'esito della deliberazione (o su altro)?

Il regolamento del CG del Distretto di Napoli non prevede il diritto di tribuna per i componenti laici.

3) In che cosa consiste, concretamente, la vigilanza che i CG esercitano "sull'andamento degli uffici del Distretto"? Ad es. quali documenti gli avvocati possono consultare/richiedere per poter esercitare tale vigilanza? Ha mai inviato segnalazioni al Ministro?

Concretamente, la vigilanza consiste nell'esaminare i provvedimenti adottati dai capi degli uffici, accertandone la rispondenza alle Tabelle e la compatibilità con il buon funzionamento degli uffici giudiziari; è istituita una apposita "Commissione Vigilanza", cui partecipano due componenti laici - rispetto ad una componente togata ben più numerosa - che si occupa delle questioni più problematiche attinenti a singoli uffici giudiziari. Non ho mai inviato segnalazioni al Ministro.

4) Nella sua esperienza, il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, nelle modalità previste dalla riforma Cartabia, ha/potrà avere un qualche impatto concreto sulle decisioni del CG e del CSM?

In realtà, secondo la mia esperienza, potrà avere un impatto non particolarmente incisivo, *in primis* per una ragione meramente numerica, ossia perché i componenti avvocati sono pochissimi rispetto ai togati e poi per le modalità di voto previste, che prevedono il doppio filtro della preventiva segnalazione del COA e del voto collettivo della componente laica; tuttavia ritengo che la prospettiva dell'avvocatura - quindi "opposta" a quella dei magistrati - potrà comunque consentire una valutazione più ampia e completa rispetto alla situazione attuale.

5) Come sono solitamente i rapporti tra i componenti togati (giudici e pm) del CG?

Assolutamente ottimi.

6) Quali decisioni del CG generano solitamente maggiore discussione? Quali invece sono formali "prese d'atto"?

Le decisioni su cui si discute maggiormente sono - in linea di principio - quelle nelle quali i giudici interessati presentano osservazioni scritte nel tentativo di "resistere" all'approvazione del provvedimento che li riguarda; capita abbastanza frequentemente nelle applicazioni dei magistrati presso la Corte d'Appello e la Procura Generale ma anche nelle (numerossime) variazioni tabellari, spesso determinate dalle cospicue scoperture degli uffici. Devo evidenziare che, anche all'esito di discussioni e confronti molto articolati, nella maggior parte dei casi si arriva all'unanimità della decisione; laddove invece si ricorre al voto singolo a favore o contro un determinato provvedimento è chiaro che il voto degli avvocati può essere determinante. Le "prese d'atto" riguardano, in linea di massima, provvedimenti degli uffici di Procura che non incidono sul progetto organizzativo ma sono mere disposizioni interne.

2.3 Questionario Consiglio giudiziario di Napoli – Intervistato Avv. Lucio Cricri (a cura di Errico Frojo).

1) Gli avvocati, in relazione alle deliberazioni a cui partecipano, hanno una vera interlocuzione con gli altri componenti del CG? Ad es. possono chiedere chiarimenti, consultare documenti, interloquire con il presidente della Corte di appello ecc.?

Nel CG di Napoli gli avvocati hanno accesso a tutti gli atti e documenti relativi alle pratiche calendarizzate per ciascuna seduta.

I documenti vengono caricati sulla piattaforma *Microsoft Teams* e possono essere consultati, scaricati e stampati in qualsiasi momento.

L'interlocuzione con i componenti togati e con il presidente della Corte di appello è ampia e avviene senza problemi.

2) In relazione, invece, alle deliberazioni a cui gli avvocati non partecipano, il diritto di tribuna concesso agli avvocati ha comunque un qualche effetto, a suo avviso, sull'esito della deliberazione (o su altro)?

Il regolamento del CG del Distretto di Napoli non prevede il diritto di tribuna per i componenti laici.

3) In che cosa consiste, concretamente, la vigilanza che i CG esercitano "sull'andamento degli uffici del Distretto"? Ad es. quali documenti gli avvocati possono consultare / richiedere per poter esercitare tale vigilanza? Ha mai inviato segnalazioni al Ministro?

In concreto, la vigilanza del CG "sull'andamento degli uffici del Distretto" consiste nel verificare che i provvedimenti adottati dai Dirigenti degli uffici non rechino disfunzionalità all'ufficio.

Essa viene esercitata nel rispetto della discrezionalità organizzativa dei Dirigenti e dunque nei limiti del sindacato di ragionevolezza.

Esiste poi la "Commissione Vigilanza" della quale fanno parte due componenti laici, che si occupa delle questioni più critiche relative agli uffici distrettuali (come, ad esempio, la disfunzionalità strutturale di un ufficio, di una sezione distaccata).

Non ho mai inviato segnalazioni al Ministro.

4) Nella sua esperienza, il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, nelle modalità previste dalla riforma Cartabia, ha/potrà avere un qualche impatto concreto sulle decisioni del CG e del CSM?

Secondo la mia esperienza, in concreto, potrà avere un impatto limitato per due ordini di ragioni.

In primo luogo, per la sproporzione numerica tra componenti laici e togati (in favore di questi ultimi); in secondo luogo, per le modalità di voto introdotte dalla riforma, che prevedono il doppio filtro della preventiva segnalazione del COA e del voto collettivo della componente laica.

5) Come sono solitamente i rapporti tra i componenti togati (giudici e pm) del CG?

Nel Distretto di Corte di appello di Napoli i rapporti tra componenti togati e tra laici e togati sono ottimi.

6) Quali decisioni del CG generano solitamente maggiore discussione? Quali invece sono formali "prese d'atto"?

Le pratiche cui si presta maggiore attenzione sono le Tabelle organizzative degli uffici giudicanti ed i Progetti organizzativi degli Uffici di Procura, che dispongono le rispettive organizzazioni degli uffici per il triennio. Solitamente, tra le variazioni tabellari, le più rilevanti sono quelle che dispongono l'attribuzione di affari ad un determinato giudice. In genere, le pratiche sulle quali ci si sofferma di più sono quelle nelle quali i controinteressati hanno svolto osservazioni scritte. Ciò è accaduto principalmente per i provvedimenti di applicazione di magistrati presso la Corte di appello e presso la Procura Generale, perché i dirigenti degli uffici dai quali sono stati attinti i magistrati spesso lamentano la carenza di organico dei rispettivi uffici.

Considerazioni personali

In vista dell'entrata in vigore della riforma dell'ordinamento giudiziario, sarebbe a mio avviso estremamente utile istituire (o rafforzare, ove già esistente) un raccordo tra COA e componenti del CG, oltre che un efficace canale di comunicazione con le associazioni maggiormente rappresentative. Sarebbe utile ad esempio istituire, in seno ai COA, una commissione di consiglieri che valuti tempestivamente i provvedimenti che vengono assunti dai Dirigenti degli uffici e che ne segnali la rilevanza, le criticità, le possibili modifiche. Ciò vale in particolare per le Tabelle e i Progetti organizzativi (che

hanno durata triennale e che costituiscono il caposaldo organizzativo degli uffici), il cui procedimento di approvazione prevede che, prima di essere valutate per il parere del CG, debbano essere inviate sotto forma di proposta al Consiglio dell'Ordine, che può formulare proposte di correttivi o comunque fornire contributi.

2.4 Questionario Consiglio giudiziario di Napoli – Intervistato Avv. Massimo Sciaudone (a cura di Luca Viggiano)

1) Gli avvocati, in relazione alle deliberazioni a cui partecipano, hanno una vera interlocuzione con gli altri componenti del CG? Ad es. possono chiedere chiarimenti, consultare documenti, interloquire con il presidente della Corte di appello, ecc.?

Alla componente laica del Consiglio Giudiziario del Distretto della Corte di Appello di Napoli è consentita un'ampia interlocuzione con gli altri componenti del CG. È possibile consultare liberamente i documenti relativi a tutte le pratiche trattate nel corso delle sedute in composizione ex art. 16 (c.d. composizione allargata), che vengono caricati su una piattaforma TEAMS accessibile da tutti i componenti.

2) In relazione, invece, alle deliberazioni a cui gli avvocati non partecipano, il diritto di tribuna concesso agli avvocati ha comunque un qualche effetto, a suo avviso, sull'esito della deliberazione (o su altro)?

Allo stato il diritto di tribuna non viene esercitato.

3) In che cosa consiste, concretamente, la vigilanza che i CG esercitano "sull'andamento degli uffici del distretto"? ad es. quali documenti gli avvocati possono consultare/richiedere per poter esercitare tale vigilanza? Ha mai inviato segnalazioni al Ministro?

Premetto di essere anche componente della Commissione di Vigilanza istituita presso il Consiglio Giudiziario di Napoli.

All'interno di tale Commissione i rapporti di "forza" tra la componente laica e quella togata, pur sempre favorevoli a quest'ultima sono leggermente mitigati. L'interlocuzione, in questo caso è ancora maggiore, poiché facilitata dal ridotto numero dei componenti della Commissione ed anche la consultazione di atti e documenti è liberamente consentita agli avvocati.

Nel Distretto si è avuto modo di trattare numerose problematiche attinenti agli Uffici Giudiziari, con particolare riferimento ai Tribunale di Napoli Nord e di Ischia, che, seppur per motivi diversi, presentano rilevanti criticità. In tutte queste occasioni si è discusso in maniera aperta ed è stato ampiamente ascoltato e considerato il parere degli avvocati.

Non mi è mai capitato di inviare segnalazioni al Ministro.

4) *Nella sua esperienza, il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, nelle modalità previste dalla riforma Cartabia, ha/potrà avere un qualche impatto concreto sulle decisioni del CG e del Csm?*

Come dicevo prima, allo stato, non è possibile esprimere un giudizio, tenuto conto che la presenza degli avvocati alle sedute di ristretta non è ancora operativa. Ritengo però, che l'esperienza dell'avvocato nella valutazione di professionalità dei magistrati possa avere un certo rilievo, quanto meno per offrire un punto di vista esterno e sottoporre eventualmente al Consiglio Giudiziario un angolo visuale diverso.

In merito all'incidenza che la presenza degli avvocati possa concretamente avere, restano ferme le considerazioni in ordine all'evidente differenza numerica in ordine al Consiglio Giudiziario.

5) *Come sono solitamente i rapporti tra i componenti togati (giudici e pm) del CG?*
I rapporti tra i diversi componenti togati (giudici e pm) sono senz'altro buoni, ma anche i rapporti tra la componente togata e quella laica sono improntati ad una sincera cordialità.

6. *Quali decisioni del CG generano solitamente maggiore discussione? Quali invece sono "formali prese d'atto"?*

I provvedimenti che generano maggiori discussioni sono quelli relativi alle applicazioni disposte dal Presidente della Corte di Appello o dal Procuratore Generale. In tali casi, infatti, vengono spesso formulate osservazioni da parte dei dirigenti degli Uffici "colpiti" dal provvedimento di applicazione e le discussioni si protraggono a lungo sviscerando tutte le problematiche sottese al provvedimento.

Anche per le altre ipotesi (supplenze, assegnazioni, etc.) può capitare che il provvedimento sia a lungo discusso, anche se, tendenzialmente, si cerca alla fine di approvare la decisione all'unanimità.

È però capitato in diverse occasioni che alcune decisioni siano state prese a maggioranza e, in questi casi, il voto degli avvocati può diventare determinante.

2.5 Questionario Consiglio giudiziario di Firenze – Intervistato Avv. Alda Barbini (a cura di Nando Bartolomei)

1) *Gli avvocati, in relazione alle deliberazioni a cui partecipano, hanno una vera interlocuzione con gli altri componenti del CG? Ad es. possono chiedere chiarimenti, consultare documenti, interloquire con il presidente della Corte di appello, ecc.?*

Per le pratiche alla cui trattazione partecipiamo, possiamo consultare tutti i fascicoli tramite piattaforma telematica e visionare tutti i documenti relativi. Si tratta peraltro solo delle pratiche relative alle riunioni del C.G. in composizione c.d. allargata (funzionamento degli uffici giudiziari, parere sulle tabelle degli

uffici giudicanti e sui criteri per l'assegnazione degli affari e la sostituzione dei giudici impediti), mentre non abbiamo accesso - in quanto trattate dal C.G. in composizione c.d. ristretta - alle pratiche che riguardano la valutazione della professionalità dei magistrati. Per queste ultime, il Regolamento del C.G. di Firenze non riconosce infatti ai membri laici neppure il c.d. diritto di tribuna; la richiesta, che noi avvocati abbiamo formulato al Consiglio Giudiziario di Firenze per una modifica del regolamento in tal senso, è stata respinta. Nell'ultima riunione del 9 maggio scorso, è stata inserita all'ordine del giorno, su espressa richiesta di noi componenti avvocati, la pratica relativa all'adeguamento del Consiglio Giudiziario a quanto disposto dal D.Lgs. 44/2024, ma la trattazione della pratica è stata rinviata - con la nostra opinione contraria- in quanto tutti i togati hanno reputato indispensabile attendere il parere dell'Ufficio Studi del CSM, cui ritengono debbano necessariamente seguire, ex art. 8 del medesimo decreto, le delibere del CSM per l'attuazione delle nuove disposizioni introdotte.

2) In relazione, invece, alle deliberazioni a cui gli avvocati non partecipano, il diritto di tribuna concesso agli avvocati ha comunque un qualche effetto, a suo avviso, sull'esito della deliberazione (o su altro)?

Come già detto, al Consiglio Giudiziario di Firenze gli avvocati non hanno il diritto di tribuna. Terminato l'esame delle pratiche trattate dal C.G. in composizione allargata, i membri laici lasciano la seduta.

3) In che cosa consiste, concretamente, la vigilanza che i CG esercitano "sull'andamento degli uffici del distretto"? ad es. quali documenti gli avvocati possono consultare / richiedere per poter esercitare tale vigilanza? Ha mai inviato segnalazioni al Ministro?

Che io ricordi, c'è stata una sola segnalazione proveniente da un ufficio giudiziario che evidenziava problemi di malfunzionamento. Personalmente non ho fatto segnalazioni al Ministro. All'inizio del mio incarico, ho tentato di fare una segnalazione relativa a un problema del Tribunale di Arezzo, ma mi è stato riferito che non avevo tale potere.

4) Nella sua esperienza, il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, nelle modalità previste dalla riforma Cartabia, ha/potrà avere un qualche impatto concreto sulle decisioni del CG e del Csm?

Anche tenuto conto del fatto che per gli avvocati sarà possibile l'esercizio del diritto di voto nel solo caso in cui il consiglio dell'ordine abbia già inviato una segnalazione sul magistrato soggetto alla valutazione, la riforma a mio parere non potrà avere un forte impatto concreto; certamente la sua attuazione assicurerà però una maggiore trasparenza e comporterà, ritengo, una maggiore ponderazione nelle valutazioni di professionalità.

5) Come sono solitamente i rapporti tra i componenti togati (giudici e pm) del CG?

I rapporti tra i membri laici e quelli togati sono, a livello personale, corretti e cordiali. Complessivamente, almeno a mio avviso, siamo però percepiti come un corpo estraneo alla componente togata e la nostra presenza sembra essere semplicemente tollerata visto il nostro ruolo marginale, derivante anche dalla forte inferiorità numerica dei laici rispetto ai togati.

6) Quali decisioni del CG generano solitamente maggiore discussione? Quali invece sono "formali prese d'atto"?

In certe materie, i provvedimenti sono trasmessi al CG solo per conoscenza, determinando pertanto una mera presa d'atto. In tutti gli altri casi, c'è sempre una discussione, più o meno approfondita a seconda della complessità della questione, sulla base di quanto disposto dalla normativa e dalle circolari del CSM.

7) Nella ripartizione degli affari all'ordine del giorno di ciascuna seduta, le relative pratiche vengono assegnate in base a criteri oggettivi o a discrezione del Presidente della Corte d'Appello? Sono assegnate anche ai componenti avvocati?

All'inizio del quadriennio per il quale siamo stati nominati, si è proceduto a un abbinamento tra gli uffici giudiziari e i singoli consiglieri, compresi i componenti laici, i quali riferiscono al CG sulle pratiche relative agli uffici loro assegnati.

2.6 Questionario Consiglio giudiziario di Firenze – Intervistato Avv. Lisabetta Buiani (a cura di Nando Bartolomei)

1) Gli avvocati, in relazione alle deliberazioni a cui partecipano, hanno una vera interlocuzione con gli altri componenti del CG? Ad es. possono chiedere chiarimenti, consultare documenti, interloquire con il presidente della Corte di appello, ecc.?

Confermo che gli avvocati – membri laici – nel consiglio giudiziario hanno la possibilità di consultare i fascicoli dagli stessi trattati, mediante accesso alla piattaforma telematica, ove sono inseriti i documenti della singola pratica. In genere nella trattazione delle pratiche a noi assegnate veniamo affiancati da un magistrato togato, con cui abbiamo una buona interlocuzione.

2) In relazione, invece, alle deliberazioni a cui gli avvocati non partecipano, il diritto di tribuna concesso agli avvocati ha comunque un qualche effetto, a suo avviso, sull'esito della deliberazione (o su altro)?

Attualmente, almeno fino a che la riforma Cartabia non avrà concreta attuazione, gli avvocati non sono ammessi, nemmeno come diritto di tribuna, nelle sedute ristrette ove vengono trattate le materie inerenti alla professionalità dei magistrati.

3) *In che cosa consiste, concretamente, la vigilanza che i CG esercitano "sull'andamento degli uffici del distretto"? ad es. quali documenti gli avvocati possono consultare / richiedere per poter esercitare tale vigilanza? Ha mai inviato segnalazioni al Ministro?*

La trattazione di pratiche sulla vigilanza è avvenuta una volta, su richiesta del Presidente di uno dei Tribunali del Distretto, ed è stata trattata collegialmente con rinvio della questione al CSM (non al Ministero).

4) *Nella sua esperienza, il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, nelle modalità previste dalla riforma Cartabia, ha/potrà avere un qualche impatto concreto sulle decisioni del CG e del Csm?*

Premesso che, nonostante la recente approvazione del D.Lgs. 44/24 di attuazione della riforma Cartabia, gli avvocati non hanno avuto, ad oggi, alcuna voce in capitolo sulla materia della professionalità dei magistrati. Ritengo, comunque, possa essere certamente di utilità una partecipazione degli avvocati, sia pure in composizione minoritaria, nelle sedute c.d. Allargate, pur rilevando che il meccanismo di voto da parte dei COA dovrà essere ulteriormente precisato essendo il D.lgs. 44 troppo vago sul punto.

5) *Come sono solitamente i rapporti tra i componenti togati (giudici e pm) del CG?*

In genere i rapporti con la componente togata sono sostanzialmente cordiali anche se abbiamo la sensazione di essere un po' tollerati in consiglio, o meglio visti come un corpo estraneo, considerata la netta prevalenza della loro composizione rispetto alla nostra.

La nostra carica è elettiva per una durata di 4 anni. La scadenza naturale del mandato era prevista per ottobre 2024, ma probabilmente per le problematiche legate al COVID verrà prorogata ad aprile 2025. Il nostro incarico è del tutto gratuito, mentre i magistrati usufruiscono di una riduzione fino al 40% del loro carico di lavoro per la partecipazione ai lavori del consiglio giudiziario. Ci riuniamo circa due volte al mese il pomeriggio dalle 15 alle 18, talvolta le sedute si sono prolungate tutta la giornata dalle 9:00 alle 17:00 ma raramente, quando si è trattato di approvare le tabelle organizzative triennali.

6) *Quali decisioni del CG generano solitamente maggiore discussione? Quali invece sono "formali prese d'atto"?*

In genere tutte le modifiche sistematiche generano discussione sui singoli punti.

7) *Nella ripartizione degli affari all'ordine del giorno di ciascuna seduta, le relative pratiche vengono assegnate in base a criteri oggettivi o a discrezione del Presidente della Corte d'Appello? Sono assegnate anche ai componenti avvocati?*

I criteri di assegnazione delle pratiche ai vari membri del consiglio giudiziario, compresi i membri laici, sono improntati su parametri di natura oggettiva già predefiniti all'inizio della consiliatura.

A me sono state assegnate, ad esempio, le pratiche riferite alla Corte d'Appello civile ove svolgo la mia attività di relatrice, coadiuvata da un magistrato.

2.7 Questionario Consiglio giudiziario di Firenze – Intervistato Avv. Sigfrido Fenyes (a cura di Nando Bartolomei)

1) Gli avvocati, in relazione alle deliberazioni a cui partecipano, hanno una vera interlocuzione con gli altri componenti del CG? Ad es. possono chiedere chiarimenti, consultare documenti, interloquire con il presidente della Corte di appello, ecc.?

Premetto che i membri laici (avvocati e Professori universitari discipline giuridiche) partecipano solo alle c.d. sedute del CG in modalità "allargata", ove vengono discusse materie di contenuto tecnico relative al funzionamento degli uffici giudiziari, alle tabelle organizzative e relative variazioni, assegnazione degli affari e comunque quelle indicate all'art. 15 del d. lgs. 25/2006 lettere a), d ed e). Il l. D. Lgs. n. 44/2024 (art. 2 co. 1-bis), che è entrato in vigore lo scorso 21 aprile, allarga la presenza e partecipazione dei membri laici anche alle competenze di cui alla lettera b) di cui all'art. 15 cit. e cioè alla valutazione della professionalità dei magistrati (c.d. diritto di tribuna). L'orientamento che sembra prevalere nella magistratura è quello di non poter ritenere la norma immediatamente applicabile essendo necessario attendere delibere di dettaglio del CSM previo parere dell'ufficio studi. Nelle specifiche materie a noi assegnate, abbiamo un ruolo tendenzialmente paritario rispetto ai magistrati togati: possiamo consultare i fascicoli che ci vengono assegnati in occasione delle varie sedute, accendendovi dalla piattaforma telematica a cui possiamo collegarci, in qualità di "ospiti", ove vengono inseriti i documenti relativi a tutte le pratiche inserite all'odg. L'interlocuzione con i magistrati togati è sostanzialmente cordiale, anche se il rapporto di forza tra la nostra componente e quella togata è nettamente sbilanciato in favore di quest'ultima (3 membri laici, 1 membro accademia, 11 magistrati, oltre il Presidente della Corte d'Appello e il Procuratore Generale). Vorrei aggiungere che alla seduta del consiglio giudiziario, prevista per il giorno 09.05.2024, è stato inserito all'ordine del giorno, alla luce dell'approvazione del D. Lgs. 44/24, una modifica del regolamento per rendere operativa la presenza degli avvocati anche nelle sedute ristrette. Come anticipato, tutta la componente togata si riporta ad una linea prudenziale, in attesa di una più specifica regolamentazione del CSM, prevista dall'art. 8 delle disposizioni di attuazione del D.lgs. Probabilmente dovremmo attendere molto tempo per la deliberazione del CSM. Mi permetto di segnalare che l'avvocatura, a livello distrettuale e nazionale, dovrebbe istituire una sorta di "procedimentalizzazione" delle modalità di segnalazione dei singoli fatti specifici che possono influire sia sul funzionamento in generale

degli uffici giudiziari, già di competenza anche della componente laica, sia per quelli incidenti sulla valutazione di professionalità del magistrato anche per tutelare, ad esempio, il collega od i colleghi che effettua al proprio ordine la segnalazione.

2) In relazione, invece, alle deliberazioni a cui gli avvocati non partecipano, il diritto di tribuna concesso agli avvocati ha comunque un qualche effetto, a suo avviso, sull'esito della deliberazione (o su altro)?

Come ho premesso prima, attualmente, almeno nel distretto di Firenze, gli avvocati non sono ammessi, nemmeno come diritto di tribuna, nelle sedute in forma ristretta. Sono a conoscenza che, prima della recente approvazione del D. Lgs. 44/24, in alcuni distretti di corte d'appello – mi pare Venezia e Torino – era stata prevista dai regolamenti la presenza degli avvocati anche nelle sedute del ristretto. Non ho avuto modo di contattare colleghi di quei distretti per conoscere le loro opinioni su quel tipo di esperienza. Vorrei, comunque, segnalare che poco dopo il nostro insediamento - 2021/22 - proponemmo al Presidente di Corte d'Appello di Firenze di modificare il regolamento allora vigente, inserendo il diritto di tribuna degli avvocati nelle sedute del ristretto. Il clima, già allora, ci pareva poter consentire questo tipo di novità, visti anche i progetti di legge in materia che prevedevano comunque l'ingresso dei laici anche nelle sedute del ristretto. Mi ricordo di un intervento sul punto dell'Avv. Petrelli su "Questione giustizia". Il tema venne messo all'ordine del giorno in una delle sedute iniziali del consiglio. Vi fu anche un'articolata discussione sul punto, ma l'esito finale, alla conta dei voti, fu naturalmente sfavorevole all'avvocatura. Tutta la componente togata, con una sola eccezione, votò contro e la mozione non passò. Posso dire che se allora ci fosse stata un po' più di lungimiranza da parte della componente togata oggi il nostro consiglio giudiziario avrebbe avuto, alla luce della recente modifica normativa, il merito di essere stata anticipatore di una giusta riforma.

3) In che cosa consiste, concretamente, la vigilanza che i CG esercitano "sull'andamento degli uffici del distretto"? ad es. quali documenti gli avvocati possono consultare / richiedere per poter esercitare tale vigilanza? Ha mai inviato segnalazioni al Ministro?

Debbo ammettere che questo tipo di segnalazioni sono piuttosto infrequenti. Ricordo che, nel primo anno della nostra consiliatura, vi furono delle segnalazioni provenienti da alcuni dirigenti degli uffici giudiziari di Prato relativi ad alcuni malfunzionamenti di quel Tribunale. Non ho ricordo di segnalazioni fatte dai singoli ordini di avvocati o da privati cittadini. Non ho mai fatto segnalazioni personalmente.

4) Nella sua esperienza, il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, nelle modalità previste dalla riforma Cartabia, ha/potrà avere un qualche impatto concreto sulle decisioni del CG e del Csm?

È bene precisare che il diritto di voto sulle valutazioni di professionalità, alla luce del recente D. Lgs. 44/2044, è previsto solo nelle ipotesi in cui vi sia stata una segnalazione da parte di un qualche ordine degli avvocati in merito a fatti specifici incidenti in senso, positivo o negativo, sulla professionalità dei singoli magistrati del distretto. Nelle altre diverse ipotesi in cui si dovrà discutere della professionalità dei magistrati, la componente laica potrà solo partecipare alla discussione, senza esprimere un voto.

5) Come sono solitamente i rapporti tra i componenti togati (giudici e pm) del CG?

Come prima precisato i rapporti con la componente togata sono improntati su una certa cordialità. Siamo però perfettamente consapevoli che il nostro ruolo è piuttosto marginale. La componente laica svolge questa funzione in modo assolutamente gratuito. Non percepiamo neppure un rimborso spese, parlo ovviamente per le due colleghe che vengono da fuori Firenze. La componente togata usufruisce di uno sgravio, fino al 40%, del carico di lavoro giudiziario ad essa assegnato.

6) Quali decisioni del CG generano solitamente maggiore discussione? Quali invece sono "formali prese d'atto"?

Talvolta questioni apparentemente semplici si rivelano complesse per interpretazioni diverse della normativa, in massima parte costituita da circolari del CSM. Difficile dire quali siano gli argomenti sui quali si creano le maggiori discussioni. Potremmo dire su tutte le materie di competenza del consiglio, supplenze dei magistrati, variazioni tabellari, criteri di distribuzione dei carichi di lavoro dei magistrati all'interno dei vari uffici giudiziari, supplenze, applicazioni ecc.

7) Nella ripartizione degli affari all'ordine del giorno di ciascuna seduta, le relative pratiche vengono assegnate in base a criteri oggettivi o a discrezione del Presidente della Corte d'Appello? Sono assegnate anche ai componenti avvocati?

I criteri di assegnazione delle pratiche ai vari membri del consiglio giudiziario, compresi i membri laici, sono improntati su parametri di natura oggettiva già predefiniti, di concerto tra la componente laica e quella togata, all'inizio della consiliatura. La ripartizione avviene con riferimento ai vari uffici giudiziari del distretto, in co-assegnazione (ad esempio per la parte civile e penale di un tribunale) oppure in assegnazione autonoma. Anche noi laici siamo assegnatari con questi criteri ed ovviamente siamo relatori delle pratiche che vengono portate in consiglio che si riferiscono a quegli uffici.

2.8 Questionario Consiglio giudiziario di Palermo – Intervistato Avv. Giuseppe Milazzo (a cura di Caterina Suraci)

1) Gli avvocati, in relazione alle deliberazioni a cui partecipano, hanno una vera interlocuzione con gli altri componenti del CG? Ad es. possono chiedere chiarimenti, consultare documenti, interloquire con il presidente della Corte di appello, ecc.?

Assolutamente sì! Partecipiamo alla discussione con pari dignità e funzioni su tutte le pratiche previste nell'o.d.g. della seduta. Relazioniamo inoltre su quelle a noi affidate come correlatori unitamente agli altri componenti togati.

2) In relazione, invece, alle deliberazioni a cui gli avvocati non partecipano, il diritto di tribuna concesso agli avvocati ha comunque un qualche effetto, a suo avviso, sull'esito della deliberazione (o su altro)?

Seppure previsto dal regolamento del Consiglio, non avendo possibilità d'interloquire ed anche in attesa dell'emanazione dei decreti attuativi della riforma che attribuisce alla componente di nomina forense, abbiamo preferito non esercitare il diritto di tribuna, comunque visto con diffidenza dai magistrati che compongono il consiglio.

3) In che cosa consiste, concretamente, la vigilanza che i CG esercitano "sull'andamento degli uffici del distretto"? ad es. quali documenti gli avvocati possono consultare/richiedere per poter esercitare tale vigilanza? Ha mai inviato segnalazioni al Ministro?

Abbiamo accesso a tutta la documentazione relativa alla pratica di riferimento che viene depositata su one drive e condivisa da tutti i componenti del Consiglio senza distinzione tra Avvocati e Magistrati.

4) Nella sua esperienza, il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, nelle modalità previste dalla riforma Cartabia, ha/potrà avere un qualche impatto concreto sulle decisioni del CG e del Csm?

Ritengo di sì, perché comporterà un più stringente rispetto dell'obbligo di motivazione, se adeguatamente stimolata dalla componente di nomina forense. Ritengo però che a tal fine necessiti il determinante contributo dei COA.

5) Come sono solitamente i rapporti tra i componenti togati (giudici e pm) del CG?

Abbastanza buoni. In alcuni casi, ottimi.

6) Quali decisioni del CG generano solitamente maggiore discussione? Quali invece sono "formali prese d'atto"?

Il quesito meriterebbe una risposta molto articolata. In linea di massima, la discussione si accende sulle proposte di variazione tabellare che implicano una diversa distribuzione dei carichi di lavoro tra le diverse sezioni nell'ambito dei medesimi Uffici del Distretto.

7) *Nella ripartizione degli affari all'ordine del giorno di ciascuna seduta, le relative pratiche vengono assegnate in base ai criteri oggettivi o a discrezione del Presidente della Corte d'Appello? Sono assegnate anche ai componenti avvocati?*

Si seguono dei criteri oggettivi. Nel senso che all'inizio della consiliatura in corso, sono state create delle terne di correlatori (composte da due Magistrati e da un Avvocato) a cui vengono assegnate le pratiche che riguardano un gruppo di Uffici. Ad esempio, la terna di cui faccio parte si occupa delle pratiche che riguardano il Tribunale di Palermo e la Procura Generale. Ad un'altra terna vengono assegnate quelle riguardanti la Corte d'Appello di Palermo e la Procura della Repubblica presso il Tribunale dei Minori, e così via. Resta salva la possibilità del Presidente del C.G., che di fatto la esercita, di assegnare talune pratiche ad un singolo Magistrato. Non è mai avvenuto che una pratica sia stata affidata alla relazione del solo componente Avvocato. Ma in ogni caso, come detto, abbiamo pieno accesso alla documentazione che riguarda l'affare da trattare e su cui esprimiamo voto paritetico.

8) *Cosa auspica possa accadere a seguito dell'entrata in vigore della recente riforma con riguardo al ruolo dell'Avvocato all'interno dei CG?*

Ben poco in difetto di una costruttiva sinergia tra i COA ed i componenti di nomina forense del C.G. che dovrebbe essere attentamente elaborata e pianificata onde non disperdere del tutto il timido tentativo che la riforma intende perseguire.

2.9 Questionario Consiglio giudiziario di Reggio Calabria – Intervistato Avv. Salvatore Santonoceto (a cura di Giuseppe Calderazzo)

1) *Gli avvocati, in relazione alle deliberazioni a cui partecipano, hanno una vera interlocuzione con gli altri componenti del CG? Ad es. possono chiedere chiarimenti, consultare documenti, interloquire con il presidente della Corte di appello, ecc.?*

Gli avvocati partecipano alla discussione dei punti fissati dalla Presidenza, vengono interpellati in caso di questioni giuridiche, possono chiedere e dare chiarimenti. Con i vari Presidenti della Corte d'Appello che si sono avvicinati nel periodo del mandato vi è stato sempre un rapporto cordiale e di reciproco rispetto. Gli avvocati non consultano i documenti né i fascicoli.

2) *In relazione, invece, alle deliberazioni a cui gli avvocati non partecipano, il diritto di tribuna concesso agli avvocati ha comunque un qualche effetto, a suo avviso, sull'esito della deliberazione (o su altro)?*

Gli unici punti a cui gli avvocati non partecipano sono quelle relative a questioni personali e/o disciplinari dei magistrati in materia di valutazione. Per il resto, il diritto di tribuna viene esercitato liberamente.

3) *In che cosa consiste, concretamente, la vigilanza che i CG esercitano "sull'andamento degli uffici del distretto"? ad es. quali documenti gli avvocati possono consultare/richiedere per poter esercitare tale vigilanza? Ha mai inviato segnalazioni al Ministro?*

Come detto, gli avvocati non hanno la possibilità di consultare documentazione. Per quanto a mia conoscenza, non è stata mai inviata segnalazione al Ministero da parte degli avvocati del Consiglio Giudiziario.

4) *Nella sua esperienza, il voto degli avvocati sulle valutazioni di professionalità dei magistrati, nelle modalità previste dalla riforma Cartabia, ha/potrà avere un qualche impatto concreto sulle decisioni del CG e del Csm?*

A tutt'oggi e nel caso del Consiglio Giudiziario di cui faccio parte, le valutazioni di professionalità dei magistrati vengono trattate dai relatori e approvate all'unanimità. Nel caso di problematicità, per un vecchio accordo/protocollo gli avvocati non partecipano alla discussione.

5) *Come sono solitamente i rapporti tra i componenti togati (giudici e pm) del CG?*

I rapporti tra i componenti togati del Consiglio Giudiziario sono ottimi.

6) *Quali decisioni del CG generano solitamente maggiore discussione? Quali invece sono "formali prese d'atto"?*

Le maggiori discussioni sono avvenute per le richieste dei magistrati di risiedere lontano dalle sedi di lavoro. I componenti togati si sono spesso opposti evidenziando che essere distanti dalla sede di lavoro impedisce ai magistrati di non conoscere l'ambiente in cui si opera, vi è scarsità del tempo a disposizione per lavorare ai fascicoli assegnati in sede, vi è poca disponibilità con il personale, con gli avvocati e con l'utenza in generale.

7) *Nella ripartizione degli affari all'ordine del giorno di ciascuna seduta, le relative pratiche vengono assegnate in base ai criteri oggettivi o a discrezione del Presidente della Corte d'Appello? Sono assegnate anche ai componenti avvocati?*

Gli affari all'ordine del giorno sono affidati dall'Ufficio di Presidenza di concerto con il Segretario adottando il criterio della rotazione e della uniformità di assegnazione dei fascicoli. Non sono assegnati incarichi e/o fascicoli ad avvocati.

8) *Cosa auspica possa accadere a seguito dell'entrata in vigore della recente riforma con riguardo al ruolo dell'Avvocato all'interno dei CG?*

Certamente un miglioramento della figura e dunque un maggior intervento degli avvocati negli affari da trattare in senso al Consiglio Giudiziario. V'è da aggiungere che trovo errato non aver assegnato un gettone di presenza per gli avvocati che avrebbe rappresentato, tra l'altro, un ulteriore riconoscimento della presenza degli avvocati da parte del Ministero. Infine, fino ad oggi nessun

COA del Distretto ha mai fatto pervenire note sui punti trattati dal Consiglio Giudiziario anche in ordine alle singole figure dei magistrati, in particolare di quelli a cui l'avvocatura muove contestazioni sull'operato.

3.0 Conclusioni

Questa raccolta di scritti intende richiamare l'attenzione sulla recente riforma dell'Ordinamento giudiziario Cartabia-Nordio (l. n. 71 del 2022 e d.lgs. nn. 44 e 45 del 2024) e le sue maggiori criticità. Le analisi svolte forniscono non solo un quadro delle principali novità introdotte, ma anche numerosi spunti di riflessione che rappresentano una base conoscitiva importante per cercare di migliorare il funzionamento del nostro sistema giudiziario. Il punto di vista è quello degli avvocati e ciò rende le analisi ancora più interessanti perché provengono da soggetti che quotidianamente operano all'interno dell'organizzazione giudiziaria e si interfacciano con i magistrati. Gli argomenti trattati toccano temi cruciali per l'Ordinamento giudiziario, come il reclutamento e la carriera dei magistrati, i test psicoattitudinali, gli incarichi fuori ruolo, gli strumenti organizzativi dell'ufficio giudiziario (tabelle e progetti organizzativi), i magistrati dirigenti e la separazione delle carriere, con uno studio approfondito sui sistemi in vigore in Gran Bretagna e in Portogallo.

L'Ordinamento giudiziario è una materia complessa e poco conosciuta all'interno dell'Avvocatura e proprio per tale ragione l'Osservatorio sull'Ordinamento giudiziario intende promuoverne la diffusione e renderla più accessibile. L'Avvocatura, del resto, è sempre più coinvolta in questioni che riguardano l'amministrazione della giustizia. È sufficiente ricordare il ruolo degli avvocati nei consigli giudiziari, i pareri/segnalazioni dei Consigli dell'ordine in materia di valutazioni di professionalità dei magistrati o relativamente alla nomina e conferma dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari e dei magistrati onorari. Da non dimenticare poi gli Osservatori sulla giustizia, aggregazioni spontanee nate in molti distretti dalla collaborazione tra Magistratura, Avvocatura e Accademia per favorire una cultura basata sul confronto e la collaborazione. L'Avvocatura, dunque, è chiamata ad essere un attore consapevole e propositivo nel percorso di organizzazione degli uffici giudiziari, poiché grazie alla sua cooperazione attiva possono essere attuate le migliori soluzioni organizzative nell'interesse della giurisdizione. Ciò comporta però, d'altro canto, anche l'assunzione di nuove e delicate responsabilità da parte degli avvocati, che devono essere valutate attentamente anche per capire come e in quale forma esercitarle al meglio. Proprio in ragione di ciò, l'Osservatorio sull'Ordinamento giudiziario si propone (tra l'altro) di svolgere un'analisi approfondita sul ruolo degli avvocati nei consigli giudiziari, di cui in questa sede vengono presentati alcuni risultati preliminari.

Sebbene la riforma Cartabia-Nordio abbia introdotto solo timide modifiche all'Ordinamento giudiziario, poco più che meri "ritocchi" alla disciplina vigente,

il contesto generale collegato ai recenti interventi riformatori pone numerose sfide all'avvocatura (e alla magistratura) per migliorare la tutela dei diritti e l'efficienza del sistema giudiziario. È dunque necessaria un'attenta attività di monitoraggio in merito all'attuazione delle novità introdotte e di quelle già preannunciate, *in primis* i d.d.l. costituzionali sulla separazione delle carriere. La strada, quindi, è ancora lunga e l'Osservatorio sull'Ordinamento giudiziario ha ancora molto lavoro da svolgere!

Daniela Cavallini
Prof.ssa Associata di Ordinamento giudiziario
Università di Bologna

Postfazione

La volta buona?

Un amico – di cui non rivelo il nome per non essere accusato di voler carpire la benevolenza di chi legge – subito dopo la pubblicazione del DDL Nordio sulla Separazione delle carriere mi ha scritto: "*Si legge con una certa emozione*". Sei parole che raccontano molto.

Il DDL entra senza fronzoli su tre temi cruciali, le carriere, la composizione del CSM e l'organo disciplinare dei magistrati, e lo fa muovendo da solidi presupposti logici e giuridici.

Il codice Vassalli – o ciò che ne resta – annaspa da quarant'anni nell'acquitrino della carriera unica che, conforme al modello di processo in vigore all'epoca della promulgazione della Carta, ha invece frizioni vistose e insanabili con il sistema accusatorio che vorremmo. E di fronte alla considerazione – alla portata di un intuito fanciullesco – che chi giudica non dovrebbe avere a che spartire nulla con uno degli antagonisti le cui pretese è chiamato a scrutinare, si agitano da trent'anni fantasmi concettuali, quali *la cultura della giurisdizione*, o presagi di tregenda, come la subordinazione dell'Accusa al controllo dell'esecutivo, o, infine, salmi lamentosi sulla *umiliazione* che la riforma imporrebbe alla magistratura.

Quando si prova però a grattare la superficie di questi proclami, si scorge ben poca sostanza.

La cultura della giurisdizione non è nulla se non l'insieme dei cardini su cui ruota tutta la vicenda giudiziaria: legalità della prova, inviolabilità delle comunicazioni, sacralità della libertà personale, per dirne alcuni. Ma tali cardini dovrebbero appartenere a tutti gli operatori del processo a prescindere dal ruolo che giocano nell'agone, tanto che qualcuno, non a torto, puntualizza trattarsi più propriamente di cultura della legalità; essi, peraltro, certamente appartengono all'Avvocato, pur distante alquanto dal giudice a cui si rivolge.

La subordinazione all'esecutivo è chimera, dacché il DDL disegna due distinti CSM dotati di piena autonomia: dove starebbe allora il *vulnus*, nessuno dice.

L'umiliazione, sembra di capire, starebbe poi nelle modalità di individuazione dei componenti dell'organo di autogoverno, presi a caso e non più eletti. Qui bastano le parole di chi ne sa di più per capire che l'obbiettivo non è affatto l'umiliazione della magistratura, quanto quello di "*sciogliere il grumo di potere costituito dal sistema correntizio, togliendo ad esso il peso che oggi ha*" (Sabino Cassese, *intervistato per il Riformista da Aldo Torchiano, 31.5.2024*).

È davvero presto per commentare, ma due riflessioni sono già possibili.

La prima è che occorre cautela: la riforma tocca nervi scoperti e causerà, c'è da giurarci, reazioni anche scomposte (le prime avvisaglie lo attestano impietosamente). Dunque, leggiamo il DDL come un passo, finalmente certo, ma solo il primo di un lungo e impervio sentiero.

La seconda è che, proprio a leggere queste prime reazioni, specie della magistratura, non si riesce ancora oggi a focalizzare quali siano per davvero le

ragioni che deporrebbero per una conservazione dello *status quo*; e visto che sono anni che si prova a farlo, ciò forse vuol dire che di ragioni vere non ve ne sono.

Tutto questo ci racconta di quanto ancora sarà difficile la strada.

Ma agli avvocati penalisti, si sa, le sfide difficili piacciono; quelle impossibili ancora di più.

Giuseppe Belcastro